

Studien über die Reform der politischen Verwaltung

der im Reichsrathe vertretenen

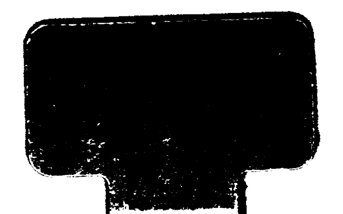
Königreiche und Länder der österr.-ungar. Monarchie.

Von

Dr. Carl Victor Bovelino.

Prag.
Druck und Verlag von Heinr. Mercy.
1875.

Aufgeschnittene Exemplare werden nicht zurückgenommen.



Studien über die Reform der politischen Verwaltung

der im Reichsrathe vertretenen

Königreiche und Länder der österr.-ungar. Monarchie.

Von

Carl Victor Bovelino

Dr. Carl Victor Bovelino.

Prag.
Druck und Verlag von Heinr. Mercy.
1875.

Vorwort.

... Facturusne operae pretium sim ...
Liv.

Nächst den durch die wirthschaftliche Krise an den Tag getretenen Fragen beschäftigt wohl kein Gegenstand die einzelnen Vertretungskörper und die hiebei interessirten Personen in dem Maße, als das in unserem politischen Leben aufgetauchte Verlangen nach einer Reform der Verwaltungszustände in Oesterreich. Zunge und Feder bemächtigten sich bereits dieses Stoffes, bemühten sich haarscharf die Mängel unserer gegenwärtigen Verwaltung nachzuweisen, alles Bisherige als der Fortdauer unwerth zu bezeichnen, — der Eine riß hier, der Andere dort ein Stück Verwaltungsleben heraus und eine Institution nach der andern zeigte unterm geistigen Secirmesser Verbildungen; ein Schlußchor jener ätzenden Geister hätte sich wundern müssen, wie ein solcher an allen Theilen siecher Körper überhaupt noch Dasein haben könne. Nun der Körper zu heilen war, bemühte man sich bei den schlimmsten Wunden ein Pflästerchen aufzudrücken, in bescheidener Reservirtheit die anderen Organe Competenteren zur Heilung zu überlassen und selbst sehr bedenklich die Achseln zu zucken.

Die Folge dieser Heilkünstelei ist die fortwährende Krankheit jener unglücklichen Organismen, und wenn Resolutionen in tiefster Noth nach den höchsten Höhen geschleudert wurden, welche Re-

organisation um jeden Preis wollten, das „Wie“ derselben jedoch feinsinnig verschwiegen; so geschah das nur, um, im Falle von jenen höchsten Höhen neue Gebote wirklich verkündigt würden, wieder für sich die Rolle des Kritikers zu wahren, mit allen Waffen der Dialektik dieses Neue zum Falle zu bringen, ohne etwas Besseres zu bieten.

Alle Jene waren überzeugt, daß etwas faul sei in der Verwaltung, es leuchtete auch trotz des chaotischen Gewirres der Ansichten Jedem, der sich mit der Frage ernstlich beschäftigte, vollkommen ein, der Bau solle nicht nur stückweise renovirt, sondern vom Grunde aus erneuert werden — der Plan des Zukünftigen lag aber in dämmernder Ferne.

Da ertönte noch zur rechten Stunde die Stimme eines Rufenden — sie gab sich nicht zufrieden zu destruiren, in Umrissen schilderte sie die Formen des neuen Gebildes, und ebnete und zeichnete die Pfade, die Nachfolger auf dem Gebiete in ihren Arbeiten einzuschlagen hätten.

Wenn dem Staatsmanne, welchem nicht allein der reichste Schatz des Wissens, die Fülle der Erfahrung zur Seite steht, die Muße gegönnt gewesen wäre, seine Skizze auszuführen, im Einzelnen seine weittragenden Ideen auseinander zu legen, wahrlich die vorliegende Schrift hätte, trotzdem sie vollendet war, ihren Sarg gefunden. So glaubte sie dennoch vor die Oeffentlichkeit treten zu sollen; sie findet ihren Zweck erreicht, wenn die Polemik es der Mühe werth findet, die darin ausgesprochenen Ansichten zu widerlegen, um so Klarheit in manche Frage zu bringen, die zu lösen der Verfasser nicht ganz vermochte.

Durch Betrachtung fremder Verwaltungszustände geleitet, bemüht sie sich Gesichtspunkte für Neuerungen in Oesterreich zu

finden, und wenn gewagt wurde künftige Gebilde zu formen, so wolle in selben keinerlei Schablone gefunden werden; — auch die Divergenz in vielen Aufstellungen mit der oberwähnten Broschüre möge nicht schließen lassen, daß irgend eine Polemik auch nur im leisesten Scheine Tendenz dieser Schrift sei, um so weniger, als ihre Entstehung vor dem Erscheinen dieser geistvollen Erläuterungen datirt.

Vielleicht finden sich unter vielem Schutte doch einzelne Bausteine!?

Feldbach, im September 1875.

Der Verfasser.

I.

Bevor ein Eingehen in einzelne Theile des so vielgliederigen Organismus der inneren Verwaltung am Platze, wird vor Allem die Frage beleuchtet werden müssen, nach welchem Principe das neue Gebilde zusammengesetzt, welcher Geist ihm Leben und Athem geben solle.

Nach den Sünden, die das ancien régime an den Völkern verbrach, war das Schlagwort „Selbstverwaltung" der Schlachtruf, welcher auf dem Gebiete der inneren Verwaltung in den Continentalstaaten ertönte, der den Rufern gleichbedeutend war mit Lösung von den Fesseln bureaukratischer Bevormundung.

Als in Oesterreich nach den 1860er Verfassungsgesetzen jener Ruf erscholl, und Parlament und Regierung den politisch ungeschulten Völkern Oesterreichs, welche in Staat und Gemeinde mitrathen und mitthaten wollten, die Grundzüge der Gemeindeorganisation vorlegten, erhob sich ein Hosiannah. Man meinte, die neue Aera der Gemeindeverfassung ohne staatliche Fessel werde als volksthümliche Institution Wunder wirken, und wie die Söhne Teuts in der schönen Vorzeit in ihren Marken und Centenen Recht und Ordnung sprachen, so werde der moderne Landgemeindevorsteher im rein selbständigen und ortspolizeilichen Wirkungskreise die Armen versorgen, Streite schlichten, Wege bereiten, dem Feuer gebieten, die Bauten inspiciren, und wenn er mit diesen Kleinigkeiten fertig, noch im übertragenen Wirkungskreise Manches vollführen, was die Bezirksbehörde ihm auferlegt.

Man wendete den Wenigen, die vielleicht im Art. V der Grundsätze der Gemeindeverwaltung zu viel des Guten fanden, ein, daß im Anfange allerdings die Maschine nicht ganz ohne Störungen arbeiten, daß jedoch im Kurzen die Thätigkeit des Gemeindevorstehers ein Segen für die Gemeinde sein würde, und gebrauchte dann als letzten Trumpf das Schlagwort „Selfgovernment", und damit waren die Widersacher geschlagen.

Es wird späterer Auseinandersetzung vorbehalten sein, in wie weit und in welch viel beschränkterem Kreise nur an ein für's Gesammte ersprießliches Wirken eines Gemeindevorstandes in Oesterreich gedacht werden könne; es mag nur hervorgehoben werden, daß die Definition des Art. V, wie selbe an der Spitze sich befindet und auch den Anschauungen der neueren Schriftsteller über Verwaltung entspricht: „Der selbständige Wirkungskreis umfaßt überhaupt Alles, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen durch ihre eigenen Kräfte besorgt und durchgeführt werden kann," im gänzlichen Widerspruche mit den ferneren Aufzählungen dieses Paragraphen steht, indem, wie schon gesagt, die Agenden der Ortspolizei von der Gemeinde nicht mit eigenen Mitteln besorgt werden können. Daß diese Ansicht auch in Regierungskreisen Vertreter findet, mag ein geflügeltes Wort des geistvollen Ministers Dr. Unger erhärten, welcher im Parlamente sich aussprach: „Es gäbe nichts Unnatürlicheres als den natürlichen Wirkungskreis der Gemeinden."

War vielleicht der Gegensatz zwischen Staatsverwaltung und Selbstverwaltung in den Grundzügen der Organisirung über Gemeinden mit etwas Berechtigung ausgeprägt, so erreicht in dem die autonome Verwaltung noch erweiternden Baue der Bezirksvertretung die Gespensterfurcht vor den Schemen der Bureaukratie ihren Höhepunkt. In einem Bezirke, wo sich doch die Interessen der Staatsverwaltung und Selbstverwaltung so häufig berühren, war deren autonome Vertretung als ein Körper gezeichnet worden, der vermöge seines gesetzlichen Wirkungskreises einen

Contact mit den Regierungsbehörden keinesfalls ertragen durfte, ja der als Hort der autonomen Bestrebungen irgend einen Eingriff der staatlichen Organe, wäre er auch manchmal im Interesse der jungen Pflanze gewesen, ängstlich zurückweisen mußte.

So führt die Bezirksvertretung, ein Gebäude, welches nur auf einer Kante ihre Feste sucht, ein Schattenleben, man gab ihr zum Sterben zu viel, zum Leben zu wenig der Rechte und immer lauter tönte in der Publicistik und in parlamentarischen Kreisen der Grabgesang für dieß Institut. Als Krönung des autonomen Gebäudes arbeiten gegenwärtig Landesausschüsse entweder als letzte Recursinstanz über einige tausend oder zehntausend Gemeinden, oder im Einvernehmen mit den polit. Landesbehörden, um diesen vermeintlich jeden bureaukratischen Eingriff in die Selbstverwaltung zu wehren; — kommt kein Einverständniß zu Stande, so entscheidet mirabile dictu als oberste, aber nicht autonome Instanz: das Ministerium des Innern, welches gewißlich — gesetzt, die Regierung wäre bestrebt dem Selfgovernment einen Zaum anzulegen — der Landesbehörde nicht dem Landesausschusse zu Liebe Unrecht geben würde.

So stehen in unserer Verwaltung die Elemente ihres Bestandes: mit Agenden überlastete Gemeinden, ein Schattenleben führende Bezirksvertretungen; als staatliche Behörden die Bezirkshauptmannschaften, über eine Zahl von Bezirken gesetzt und seit der Organisirung mit so vielen Geschäften überbürdet, daß sie nicht verwalten können, sondern lediglich Maschinen sind, die in 8 bis 10 Amtsstunden möglichst viel Stücke erledigen — ohne Zusammenhang nebeneinander — und bei diesen Zuständen erhallt in allen Kreisen der Nothschrei „Reform der politischen Verwaltung!"

In manchen Landesvertretungen wurden am alten Stoffe neue Lappen aufgenäht, Verwaltungsgemeinden gebildet, der Instanzenzug geändert, andere wollen exponirte Bezirkscommissäre, andere Theilung der Bezirksbehörden, Aufhebung der Bezirksvertretungen, wieder andere sind im Hader, ob man die Autonomie

der Gemeinden einschränken dürfe oder nicht, andere streiten, ob das Reich mit der Reform beginnen oder ob die Landtage den Reigen eröffnen sollen.

Insbesondere wird an die Regierung die Anforderung gerichtet, jetzt schon mit detaillirten Vorschlägen für eine Organisirung der Verwaltung in die Oeffentlichkeit zu treten.

Dieß Verlangen ist leichter gestellt, als demselben entsprochen werden kann, wenn man erwägt, daß wohl in dem Punkte, daß reorganisirt werden müsse, eine Einigung herrscht, daß aber die Meinungen über das „Wie" noch in den verschiedensten Richtungen durcheinanderlaufen.

Es schiene von der Regierung eine Sisyphus-Arbeit zu verlangen, Vorlagen jetzt im Momente den Vertretungskörpern zu unterbreiten, um diese Vorlagen verworfen zu sehen, nicht vielleicht, weil diese an sich zur Besserung der Zustände ungeeignet, sondern deren Fall nur deshalb erfolgen wird, weil das alte Sprichwort quot capita, tot sensus gerade in diesen Reformfragen eine verblüffende Anwendung fände und für keine Ansicht sich eine Majorität erzielen ließe.

Gerade an die Vertretungskörper tritt die Aufgabe heran, wenigstens ein Croqui der künftigen Situation zu entwerfen, oder doch nur präcise gefaßte Wünsche auszusprechen, denn bei den nebulosen Thesen der verschiedenen Verwaltungsausschüsse würde es einer Pythia bedurft haben, um des Pudels Kern herauszuorakeln, und vielleicht hätte dann bei Erfassung des eigentlich Gewollten der Casus erst recht lachen gemacht.

Es ist eine gewagte Sache, bei dem Gewoge der Meinungen auch unter die Zahl der zudringlichen Rather zu treten, wenn man nicht vollkommen überzeugt ist Gutes zu bieten; — der, dessen Pläne ganz ohne Fehl, hebe getrost den ersten Stein!

Die Gedanken, welche sich Verfasser über die Reform der Verwaltung gebildet, gipfeln in folgenden Punkten: Möglichste Entlastung der Gemeinden von den ortspolizeilichen Agenden und jenen des übertragenen Wirkungs-

kreises, Verlegung des Schwergewichtes der Verwaltung in politische Bezirke geringer Ausdehnung mit einer mittleren Seelenzahl von 15.000, theilweise Beschränkung der Autonomie, dafür Mitwirkung der Staatsbürger bei der staatlichen Verwaltung, wodurch die gegenwärtig bestehenden starren Gegensätze ausgeglichen würden, Einführung von Verwaltungsgerichten mit ordentlichem Instanzenzuge.

Zur Beleuchtung und Entwicklung dieser Postulate sei ein kurzes Eingehen in die Verwaltungsnormen anderer Länder vorerst gestattet — nicht deshalb, um aus blinder Nachbetung des „Fremden" nach dieser Schablone Gestaltungen zu schnitzen, sondern nur um durch Vergleichung der Verwaltungsrechte fremder Länder die Begründung für die neu aufgestellten Gesichtspunkte zu finden.

Fassen wir zuerst die Verwaltungspflege eines deutschen Staates ins Auge, deren Grundzüge beim Inslebentreten von so vielen Autoritäten als anerkannt gute gepriesen wurden: es sind die des Großherzogthumes Baden.

Das kleine Land hatte im Gesetze vom 5. October 1863 Grundsätze einer Verwaltung erhalten, welche zuerst die Mitwirkung des bürgerlichen Elementes bei der staatlichen Verwaltung und die Einführung von Verwaltungsgerichten mit ordentlichem Instanzenzuge präcisirten. Die Grundlage des neuen Organismus bildet der Bezirksrath, welcher dem Bezirksamte theils als entscheidendes theils als berathendes Collegium zur Seite gestellt ist und dessen einzelne Mitglieder zur Unterstützung in einzelnen Verwaltungsgeschäften herangezogen werden können. Die Berathungen werden unter dem Vorsitze des staatlich angestellten Bezirksbeamten bei nicht öffentlichem Verfahren gepflogen, der Dienst der Bezirksräthe ist ein Ehrenamt, die Mitglieder werden in der Art vom Minister des Innern ernannt, daß die Kreisversammlung durch freie Wahl eine Liste von 18—27 Namen zusammenstellt, aus welchem Vorschlage dann die Regierung die Bezirksräthe, deren Zahl zwischen 6 und 9 schwankt, bestimmt.

Der Bezirksrath ist zugleich der Verwaltungsgerichtshof erster Instanz und entscheidet als solcher über die Fragen des Heimathsrechtes, der Beitragspflicht zu Gemeinde-, Kirchen- und Schulzwecken, Vicinal- und Verbindungsstraßen, über Entwässerungs- und Bewässerungsanlagen, über Ausübung der Jagd, Fischerei und Benützung des Wassers, endlich über die streitige Stimmberechtigung bei Bezirks- und Gemeindewahlen.

Die weitere Thätigkeit des Bezirksrathes als Verwaltungsbehörde umfaßt die Beschlüsse über die Nothwendigkeit der Herstellung öffentlicher Bauten (auch Wege, Brunnen), die Ertheilung der Staatsgenehmigung zu Beschlüssen der Gemeinden, insbesondere über die Voranschläge zu deren Haushalte, Gewerbeconcessionsertheilungen, Genehmigung von gewerblichen Betriebsanlagen und Erledigung der Beschwerden in Baupolizeisachen, endlich die in weiterer Folge noch durch Regierungsbeschlüsse zuzuweisenden Agenden, als welche im Regierungsblatte bis zum Jahre 1870 Beschlüsse über Bestimmungen des Forst-, Schul-, Armen-, Wehrwesens als übertragen angeführt erschienen. Ebenso erläßt der Bezirksrath für den ganzen Bezirk polizeiliche Verfügungen und prüft die Anträge des Bezirksamtes über die Genehmigung der Gemeinderechnungen.

Als Recursinstanz für die Entscheidungen des Bezirksrathes als Verwaltungsgericht fungirt der Verwaltungsgerichtshof, welcher auch in Sachen des Staatsbürgerrechtes und bezüglich streitiger Abgaben, für welche letztere Agende die Finanzbehörden erste Instanz sind, die letzte Entscheidung fällt.

Ueber Recurse der Beschwerten gegen sonstige Entscheidungen des Bezirksamtes oder Bezirksrathes entscheidet entweder der Verwaltungshof — eine dem Ministerium des Innern unterstehende, insbesondere für Rechnungscontrole bestellte Behörde — oder das Ministerium des Innern in letzter Instanz.

Neben diesen staatlichen Behörden liegt die Selbstverwaltung in den Händen der Kreisverbände.

Diese, eine Fünfzahl von Bezirkssprengeln umfassend, haben Rechte juristischer Personen, und sind alle Einrichtungen und Anstalten, welche die Entwicklung, Pflege und Förderung der Interessen des Kreises betreffen, Gegenstände ihrer Beschlußfassung.

Die Hauptthätigkeit derselben richtet sich auf die Gebiete der Sorge für Wohlthätigkeitsanstalten, Verkehrsmittel, Sparkassen, wozu der Kreis berechtigt ist, Umlagen auf die Steuer auszuschreiben.

Die Kreisversammlung wird nach bestimmten Wahlgruppen gewählt, den Vorsitz führt der staatliche Bezirksamtmann des Ortes, wo die Kreisversammlung tagt, die Obsorge über die Interessen des Kreises außerhalb der Zeit der periodischen Sitzungen liegt dem Kreisausschuße ob.

Das staatliche Aussichtsrecht führt in erster Linie der Vorsitzende, welcher die erforderlichen Anträge an das Ministerium des Innern stellt; — dieses ist befugt, Beschlüsse des Kreises, welche das Gesetz oder öffentliche Interesse verletzen, zu annulliren, wie auch die Rechnungen des Kreises der Oberabhör zu unterziehen und dessen Bedienstete zu entlassen.

Ueber Streitigkeiten, welche sich betreffs der Ansprüche an den Kreisverband und das Beitragsverhältniß zu dessen Bedürfnissen ergeben, entscheidet der Vorsitzende der Versammlung unter Mitwirkung der zwei nächstwohnenden Bezirksbeamten und je eines von den einzelnen Bezirksräthen des Kreises abzuordnenden Mitgliedes in erster, der Verwaltungsgerichtshof in zweiter Instanz.

Ein Aufsichtsrecht über die Gemeinden kömmt den Kreisverbänden nicht zu, denn die Prüfung der Rechnungen der Gemeinden, wie Erledigung von Beschwerden ist dem Bezirksamte resp. Bezirksrathe vorbehalten.

Innerhalb eines Kreises können sich mit staatlicher Genehmigung für einzelne, das allgemeine Interesse fördernde Zwecke Bezirksverbände bilden, deren Wirksamkeit sich nach deren Statuten bemißt.

Dieß wäre im Ganzen das Gerippe des Verwaltungs-organismus, wobei eine Detailausführung der einzelnen Bestimmungen, um die Uebersicht nicht zu erschweren, absichtlich unterlassen wurde, sich aber Andeutungen über einzelne Bestimmungen in den folgenden Abschnitten finden werden.

Eine andere Neubildung auf dem Gebiete der Verwaltung ist die vielbesprochene Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen vom 13. December 1872.

Unter den einschneidenden Veränderungen, welche die neue Kreisordnung hervorgerufen, scheint die bedeutsamste die Aufstellung des Systems des Ehrenamtes, welche in diesem Gesetze Ausdruck gefunden.

Es scheint überflüssig hinzuweisen, daß das System des Ehrenamtes nicht eine preußische Erfindung ist, sondern schon bestand, daß einer der hervorragendsten Kenner der englischen Verwaltung, Gneist, die Vorzüge dieser Aemter mit aller Schärfe seines Geistes vertheidigte und selbe als geeignet erachtet, die Kaste des Beamtenthums zu sprengen, und in dem Ehrenamte, — welchem einerseits durch die Ernennung und als Träger staatlicher Functionen die nöthige Kraftfülle nach unten, andererseits als Person von gesellschaftlicher Bedeutung und Stellung die nöthige Widerstandsfähigkeit gegen mancherlei Zumuthungen der constitutionellen Ministerialverwaltung ermöglicht ist — eine Säule des künftigen modernen Staates sieht.

Dieses Ehrenamt, „der Landrath“, welcher auf Vorschlag der Kreisversammlung vom Könige ernannt wird, ist der Träger der staatlichen, wie der Selbstverwaltung im Kreise.

Wenn wir den Bau, beim kleinsten Organismus beginnend, zergliedern, so finden wir als Grundstein die Gemeinde und den Gutsbezirk. Preußen entbehrt in den alten Provinzen einer Gemeindeordnung und es sind daher in der Kreisordnung die Cardinalpunkte der Competenzen der Gemeinde fixirt. Der

Gemeindevorsteher der Landgemeinde, auf 6 Jahre gewählt, und der Gutsvorsteher, der durch den Besitz des Gutes zu dem Ehrenamte berufen erscheint, sind „das Organ des Amtsvorstehers für die Polizeiverwaltung". Ein selbständiges Verfügungsrecht kömmt ihnen nur in bestimmt fixirten Fällen zu; dieses Princip hängt mit der Bestimmung zusammen, daß die Polizeigewalt im Namen des Königs geübt wird und daher nur ein von der Regierung ernanntes Organ Träger derselben sein kann. Dieser Träger findet sich in dem Ehrenamte des Amtsvorstehers.

Der Amtsvorsteher, über den Amtsbezirk gesetzt, welcher einen Verband mehrerer Gemeinden repräsentirt, verwaltet die gesammte Ortspolizei, soweit sie nicht durch das Gesetz dem Landrathe oder anderen Organen vorbehalten ist, erläßt Polizeistrafordnungen im Vereine mit dem ihm zur Seite gestellten, aus den Gemeindevorstehern und Vertretern der Gutsbezirke bestehenden Amtsausschuße. Die Verwaltungskosten des Amtsbezirkes trägt der Staat zum Theile, andererseits werden sie vom Amtsausschuße votirt und auf die Umlagen repartirt.

Ueber den Amtsbezirken und den ihnen analog gebildeten Stadtbezirken steht die Kreisverwaltung mit dem Landrathe als Organ der Staatsregierung und Leiter der Communalverwaltung des Kreises, ihm zur Seite steht der Kreisausschuß, dem gleichfalls Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung neben den communalen zugewiesen sind. Die 6 Mitglieder des Kreisausschusses werden von dem Kreistage, von dessen Zusammensetzung später die Rede sein wird, gewählt, haben die Beschlüsse des Kreistages vorzubereiten, den Etat festzustellen, sowie auch die dem Kreisausschusse durch das Gesetz übertragenen Functionen der allgemeinen Landesverwaltung zu führen.

In dieser letzteren Richtung ist der Ausschuß wieder in zweifacher Eigenschaft thätig: als Verwaltungsgericht und als entscheidende Instanz in einigen Punkten der allgemeinen Verwaltung, welche insbesondere die Statute von Gemeinden, Grenzänderungen derselben 2c. zum Gegenstande haben.

Als Verwaltungsgericht steht dem Ausschusse die Entscheidung zu: in Klagen gegen Jene, welche sich ein Ehrenamt anzunehmen weigern — in Klagen wegen Ueberbürdung mit Kreisabgaben — über Dienstesvergehen der Gemeinde-, Guts- und Amtsvorsteher — über Beschwerden wegen Verfügungen des Amtsvorstehers — über Beschwerden gegen Strafgelder, welche wegen Durchsetzung von ämtlichen Anordnungen verhängt wurden — in Sachen der Armen-, Wege-, Wasser-, Feld-, Gewerbe-, Bau- und Feuer-Polizei — in Ansiedlungssachen, Schulsachen, Gegenständen der Gesundheitspflege — über die Aufnahme in die Geschwornenlisten — in einzelnen Gemeindestreitigkeiten, welche Abgaben, Dienstunkosten-Entschädigungen, Voranschläge betreffen — endlich über Verweigerung des Stimmrechtes.

Gegen die Entscheidungen des Kreisausschusses als Verwaltungsgericht steht dem Beschwerten wie dem Landrathe der Recurs an das V e r w a l t u n g s g e r i c h t 2. I n s t a n z oder in Gewerbepolizeisachen an die Bezirksregierung offen.

Die Entscheidung des Kreisausschusses erfolgt nach einer förmlichen Verhandlung, deren Auseinandersetzung in einem folgenden Abschnitte Platz greifen wird, wo überhaupt die Erörterung über die Verwaltungsgerichtsbarkeit geschieht.

Hervorgehoben muß noch die Art der Zusammensetzung des Kreistages werden.

Der Kreistag wird aus den Abgeordneten dreier Gruppen: der aller größeren ländlichen Grundbesitzer, des Wahlverbandes der Landgemeinden, des Verbandes der Städte zusammengesetzt; — die Wahl beruht sonach auf dem Grundsatze der Interessen-Vertretung. Der Kreistag besteht aus 25 Mitgliedern für eine Einwohnerzahl bis 25.000, steigt ferner für je 5000 um einen Vertreter. Der Vertheilungsmaßstab für die drei Gruppen wird dadurch festgestellt, daß nach dem Verhältnisse der Bevölkerungsziffer der städtischen und Landbewohner die Zahl der städtischen Vertreter fixirt wird, der Rest entfällt zur Hälfte auf die Abgeordneten des großen Grundbesitzes und der Landgemeinden. Nur die Gruppe

des großen Grundbesitzes bildet im ganzen Kreise einen Wahlkörper, für die Städte und das flache Land werden für sich gesonderte Wahl-Bezirke begrenzt, wo jede der Gruppen in ihrem Bezirk ihren Wahlkörper bildet; die Landgemeinden wählen durch Wahlmänner.

Die Sitzungen des Kreistages sind öffentlich, zur Beschlußfähigkeit genügt die Anwesenheit von der Hälfte der Mitglieder unter dem Vorsitze des Landrathes oder seines Stellvertreters. Der Kreistag hat hauptsächlich über die Aufbringung der Mittel für die Kreisauslagen zu entscheiden, den Etat festzustellen, die Vermögensgebarung zu prüfen, den Kreisausschuß zu wählen, wie einzelne durch das Gesetz oder königliche Verordnung ihm übertragenen Geschäfte wahrzunehmen.

Das Staatsaufsichtsrecht ist der Bezirksregierung, in höherer Instanz dem Oberpräsidenten und dem Ministerium des Innern gewahrt; der Landrath hat die Pflicht solche Beschlüsse, welche die Competenz des Kreistages überschreiten und die bestehenden Gesetze verletzen, der Aufsichtsbehörde zu präsentiren.

Weiters sind noch für einige Beschlüsse des Kreistages, wie: statutarische Aenderungen die Sanction des Königs; — für Mehr- und Minderbelastung einzelner Kreistheile, für Veräußerung liegender Güter, Aufnahme von Anleihen, Belastung mit Umlagen über 50% der directen Steuern die Genehmigung der Ressortministerien erforderlich.

Weiters wäre noch hervorzuheben, daß größere Städte für sich einen Stadtkreis mit dem Rechte der Selbstverwaltung bilden können, welche in Gemäßheit der Städteordnungen von den einzelnen Communalbehörden geführt wird.

Die Träger der rein staatlichen Functionen sind die Bezirksregierungen, welche über verschiedene Anzahl Kreise gesetzt sind, deren Bezirk daher auch an Bevölkerungszahl zwischen 200.000 und einer Million Seelen wechselt.

Wie schon erwähnt, besteht bei der Bezirksregierung der Verwaltungsgerichtshof zweiter Instanz unter dem Vorsitze des Regie-

rungspräsidenten, theils aus ernannten und gewählten Urtheilern zusammengesetzt, welcher in Verwaltungsgerichtssachen die endgiltige Entscheidung trifft.

Ober den Bezirksregierungen steht als Mittelglied zwischen Minister und den ersteren die Provinzialregierung mit dem Oberpräsidenten.

Es würde natürlich zu weit führen, die Competenzen der staatlichen Behörden untereinander zu begrenzen, und auch interesselos sein, da dieser Untersuchung bloß die Berührungspunkte staatlicher und Selbstverwaltung nach der Natur der Sache obliegen sollen.

Die Organisirungen der Verwaltung der westlichen preußischen Provinzen, wie der annectirten Landestheile, geben mit einigen Ausnahmen noch das frühere Bild, jedoch im neuen Rahmen; es sind überdieß die Vorlagen für das Parlament in Vorbereitung, welche auch die dortige Verwaltung jener der 6 östlichen Provinzen assimiliren sollen.

Nachdem versucht wurde, die Organismen der Verwaltung zweier Nachbarländer zu beleuchten, Organismen, welche einerseits insoferne vom Interesse für Oesterreich, als sie im modernen Principe gegliedert, bereits ins Leben getreten sind und die wissenschaftlich kritische Sonde schon an sie gelegt wurde, wie auch andererseits die Verhältnisse, welche deren Baue zu Grunde lagen, doch mit denen Oesterreichs theilweise Aehnlichkeit besitzen; erübrigt es noch einen Blick auf den alten Verfassungsbau Englands und auf die Verwaltung des Empire, jetzt Republik, in Frankreich zu werfen.

Wohl in keinem Staate ist das Ehrenamt ein so wesentlicher Factor wie in England und nirgends zeigt sich eine uneigennützigere Hingabe der Staatsbürger an die ihnen von der Staatsverwaltung aufgebürdeten Geschäfte; ja es findet zur Uebernahme der Geschäfte keinerlei Zwang statt, indem Großgrundbesitzer, Advocaten, Rentiers und andere städtische Honoratioren um diese Aemter sich eifrig bewerben.

Die Verwaltung in England kennt keine Landgemeinden sondern nur Kirchspiele, von den verschiedensten Bevölkerungszahlen. Die Verwaltung in denselben ist bei dem Mangel von ländlichen Grundbesitzern in England nur auf die Sicherstellung der Kirchen, Wegebaulast und Verwaltung des Armenwesens beschränkt. In früheren Zeiten wurden die Beschlüsse durch die Versammlung (Vestry) der Stimmfähigen des Kirchspieles gefaßt, später entwickelte sich die select Vestry, ein engerer Ausschuß, der die allgemeine Versammlung vertrat.

Die Städteverfassung, welche denselben die Selbstständigkeit eines communalen Organismus einräumt; hat ihr Verwaltungsorgan in dem Common Council, durch die Stimmberechtigten der Stadt zum Amte berufen, aus welchen die Besorger der städtischen Polizeigewalt, die Aldermen, und der Bürgermeister, Mayor, gewählt werden.

Das Ein und All der Verwaltung ist das Amt der Friedensrichter (Justices of the Peace).

Der Friedensrichter, welcher vom Könige ernannt wird und deren es in England und Wales über 15000 gibt, so daß auf fast 1000 Seelen ein Friedensrichter kömmt, haben die Polizeiverwaltung, Militär-, Steuerwesen und noch einen beschränkten Theil der Civil- und Strafjustiz in den Divisions zu besorgen. Ihr Amt ist wie gesagt persönlich und unentgeltlich.

Wichtigere Gegenstände werden erledigt in den Special Sessions, wo 3—6 Friedensrichter zur gemeinsamen Sitzung zusammentreten, insbesondere werden Wegebaustreitigkeiten, welche zwischen einigen Divisions obschweben, in diesen Sitzungen geschlichtet. Von Bedeutung sind die vierteljährigen Versammlungen der Friedensrichter in den Quarter Sessions, in welchen alle Friedensrichter der Grafschaft sich vereinigen. Die Quarter Session ist erste Instanz in wichtigeren Straffällen neben den Assisen, ferner Verwaltungsbehörde in wichtigeren Verwaltungszweigen, wo sie in erster Instanz entscheidet, z. B. Aufsicht und Regelung der Einrichtung von Gefängnissen, Correctionshäusern,

Ertheilung einzelner Gewerbeconcessionen, Bewilligungsrecht der Grafschaftssteuern, — endlich ist sie zweite Instanz in den minderen Straf- und Verwaltungssachen, wie Vereinsrecht, Preßgesetzgebung, Bettel-, Landstreicherpolizei, Gewerbe-, Lohnfuhrwesen, Gasthaus-, Weg-, Fluß-, Jagd-, Forst-Polizei, in welchen der Friedensrichter in erster Instanz entschieden hatte.

Ein eigenthümliches Recht ist jenes, welches die Krone darin übt, daß sie jede Amtshandlung ohne weitere Begründung dem Friedensrichter abnehmen und der nächst höheren Instanz übertragen kann, wie auch dem Richter, welcher seine Amtshandlung verzögert, durch die Kings Bench mittelst eines Befehles (Mandamus) aufgetragen wird „Recht zu ertheilen." Diese Vorsichten scheinen eben gewählt, um dem Ehrenamte auch nur den Versuch irgend einer Parteilichkeit im Vornherein abzuschneiden.

Ein weiteres Ehrenamt ist das des Sheriff, eines Untergerichtsbeamten, der die gerichtlichen Ladungen und Executionen durchzuführen hat, natürlich ohne Entgelt und mit der angenehmen Pflicht, für Schädenersätze, welche aus Vernachlässigungen im Dienste von seinen Untergebenen entspringen, mit seinem Vermögen einzustehen. Deswegen wechselt auch dieses Amt alljährlich unter den reichen Großgrundbesitzern der Grafschaft.

Der Stellvertreter des Sheriff, wie auch der Besorger einzelner sonstiger gerichtlichen Geschäfte ist der Coroner; in früherer Zeit waren auch die Petty und High Constablers, die Polizeiwachmannschaft am Lande, ein Ehrenamt, welches aber jetzt nicht mehr besteht.

Bei dem Aufwande an Zeit, Kosten und Mühe, welche die Besorgung der englischen Ehrenämter fordert, ist es wohl eine natürliche Sache, daß nur Bemittelte sich diesen Aufgaben unterziehen können.

Deswegen muß jeder Friedensrichter mindestens 100 Pfund Grundrente nachweisen, ehe er zu dem Amte zugelassen wird und es ist eine erklärliche Folge, daß der adelige Grundbesitz, die Gentry, die meisten dieser Aemter für sich gewinnt, diese als eine

Vorschule fürs Parlament betrachtet und sich auch hiefür in Oxford oder Cambridge die nöthige Vorbildung holt.

Durch diese eigenthümliche Gestaltung ist es natürlich, daß am flachen Lande die Aristokratie präponderirt und der feudale Grundgedanke sich behauptet hat, daß der größere Besitz, welcher dem Eigenthümer mehr Lasten auflegt, ihm auch größere Vorrechte gewähren müsse. — Dennoch leidet das Land unter diesen Verhältnissen nicht, denn der Gentleman und Esquire, sei er Wigh oder Tory, ist nicht Schleppträger geistiger Versumpftheit, sondern in seinem starren Unabhängigkeitssinne findet das freisinnige Grundrecht des Old England ebenso seine Stütze, wie anderwärts es solche im Mittelstande suchen muß; — es bestrebt sich eben der Geburtsadel auch am Turnierplatz des Geistes sich nicht durch das Proletariat (?) aus dem Sattel heben zu lassen.

Werfen wir schließlich auf den Verwaltungsorganismus in Frankreich einen Blick.

Die Gemeindeverwaltung, welche in Frankreich der Hauptsache nach eine staatliche ist, wird vom Maire oder dessen Stellvertreter, einem Adjuncten, die Selbstverwaltung vom Municipalrathe besorgt.

Der Municipalrath, welcher mittelst des suffrage universel gewählt wird, kann in seinen Competenzen Beschlüsse von verschiedener Wirkung fassen. Nach dem Gesetze von 18. Juli 1837 faßt er bindende Vota (règle): bezüglich der Verwaltungsweise der Gemeindegüter, der Bedingungen der Pachtverträge über dieselben, Vertheilung und Benützung der Gemeindenutzungen.

Er berathet (delibère) über das vom Maire vorgelegte Gemeindebudget, über den Verkauf von Gemeindegütern, betreff Eröffnung neuer Straßen und Plätze, Bauten, öffentlichen Arbeiten, endlich über Annahme von Schenkungen und Vermächtnissen.

Das Gutachten desselben (conseil municipal donne son avis) umfaßt Gegenstände des Cultus und Wohlthätigkeitsanstalten, wie andere Verwaltungssachen, welche ihm von der Regierung unterbreitet werden.

Die Beschlüsse, welche er en deliberation faßt, müssen vom Präfecten oder Minister genehmigt werden.

Der Maire, welcher vom Präfecten ernannt wird, ist in erster Linie Organ der Regierung, vollführt als solches deren Anordnungen auch im Gebiete der Staatspolizei und besorgt die Civilstandslisten.

Auf dem Gebiete der Ortspolizei handhabt er die Sicherheits-, Reinlichkeits-, Gesundheits-, Armen-, Feuer-, Markt-, Gewerbe-, Sittlichkeits-, Gemarkungs- und Gesindepolizei, Agenden, welche das Gesetz vom 24 Aug. 1790 unter die Ortspolizei sumirte, und auch die badische Gemeindeordnung und die österreichische als solche recipirten. Um das Aufsichtsrecht des Präfecten zu wahren, müssen alle Beschlüsse des Maire, welche für die Dauer binden sollen, einen Monat vor deren Inslebentreten dem Präfecten unterbreitet werden, welcher sie nicht genehmigen, nicht ändern, sondern nur annulliren kann.

Aus dem Gesagten ist leicht zu ersehen, daß bei den Franzosen sowohl das Selfgovernment, als auch der Begriff der autonomen Gemeindeverwaltung nicht einmal als Schatten existiren, daß der Staat Commune spielt, was eben, wie Block bemerkt, die Commune damit vergilt, daß sie sich manchmal bemüht den Staat zu imitiren.

Gegenüber dem sehr beschränkten Wirkungskreise autonomer Behörden zeigt sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit auf einer weit entwickelteren Phase. Dem Präfecten ist nämlich ein aus 3 oder 4 Mitgliedern bestehender Präfecturrath als Verwaltungsgerichtshof erster Instanz zur Seite gestellt.

Derselbe urtheilt über Verwaltungsstreitigkeiten in öffentlicher Verhandlung und es ist das Urtheil sogleich executionsfähig, einzelne Fälle ausgenommen, wo eine Dringlichkeit des Gegenstandes nicht vorhanden.

Der, wie gesagt, nicht immer hemmende Recurszug geht an den in Paris tagenden Conseil d'état, welcher in einem speciellen Departement derlei Streitsachen entscheidet.

Ursprünglich war der Präfecturrath für alle Streitigkeiten auf dem Gebiete der Administration, wo nicht eben eine Competenz des Civilrichters ausdrücklich fixirt war, angenommen; die Auslegung des §. 4 des Gesetzes vom 28. Pluviose an VIII durch Vivien und durch Entscheidungen des Conseil d'état brachte es dahin, daß man nur in einzelnen Fällen die Competenz des Verwaltungs-Tribunals anerkannte, ohne jedoch ein allgemeines Princip hiebei gelten zu lassen.

Die Lösung der Competenzconflicte zwischen Verwaltung und Rechtsweg besteht darin, daß, im Falle Beklagter die Competenz des Verwaltungstribunals bestreitet, er sich an den Staatsrath wendet, welcher hierüber endgiltig entscheidet und nöthigenfalls die Sache der Justiz zuweisen kann, ohne daß eine Justizbehörde ein Beschwerderecht hätte. Im Falle jedoch, als die Streitsache bei dem Civilgerichte anhängig gemacht worden, steht es nur dem Präfecten zu, den Competenzconflict bei Gericht zu erheben, welch letzterem hierüber die Entscheidung zusteht; gegen einen abweislichen Bescheid kann der Präfect an den Staatsrath appelliren, der endgiltig entscheidet. Ebenso ist der Staatsrath die bestimmende Instanz bei negativen Competenzconflicten.

Schließlich sei noch auf den im Departement neben dem Präfecturrath bestehenden Generalrath hingewiesen, welcher vom Volke gewählt, ähnlich dem Municipalrath seine Befugnisse mehr in der Ertheilung von Gutachten findet und nur in Sachen der Steuerrepartition gegenüber den Beschwerden der Gemeinden endgiltig entscheidet.

Diese Typen bestanden unter dem Kaiserreiche, wurden im Wesentlichen auch unter der Republik nicht geändert. Wenn sie auch in Durchführung des Principes der höchst persönlichen unumschränkten Regierungsgewalt wohl nicht mit der Volkssouveränität im Einklange stehen, so scheut man sich doch daran zu rütteln, denn der Werth der Präfecten, Unterpräfecten, Maires bei Wahlen ist für die Regierung ein unschätzbarer.

Wenn wir von diesem Streifzuge in die Gebiete fremder Länder auf unseren heimischen Boden zurückkehren, so soll zuvor nochmals die Meinung abgewehrt werden, der Streifzug sei nur unternommen, um für Oesterreich ein Stück preußischer oder englischer Verwaltung abzuschreiben, oder auch nur um zu versuchen, einen Organismus für unsere Heimat nach fremdem Muster zu construiren, wenn dies auch der bequemste Weg wäre, das Hexeneinmaleins unserer Verwaltungsfragen zu bannen.

Die Zustände der österreichischen Länder sind derartig verschiedene, daß es mit Rücksicht darauf und in Betracht der verschiedenen Bildungsstufen der einzelnen Nationen ein weit schwierigerer Standpunkt ist zu reorganisiren, als in einem Lande mit äqualeren Verhältnissen. Gerade bei der Verwaltungsreform, die eben Gebilde construiren soll, wo Sorge für Sicherheit, Wohlfahrt und Cultur der Staatsbürger ihre Stützpunkte finden, Dinge von ins öffentliche Leben so einschneidender Natur, von hoher Bedeutung für den Einzelnen, sollte man da die Eigenart, Höhe der Bildung der Völker so gänzlich übersehen dürfen? Nach der Entwicklungsstufe eines Volkes, nach dessen Bildung, Volkssitte, Charakter muß sich die Verwaltung richten, sie muß die Individualität Desjenigen zu Grunde legen, für den sie geschaffen ist, und demgemäß verschieden soll das Maß der politischen Freiheiten sein, darnach verschieden soll sich die Theilnahme des Volkes an der Verwaltung regeln. Ein preußischer Landrath, nach dem Schnitte des Selfgovernment, mag sich vielleicht in Potsdam sehr gut ausnehmen; wie dürfte aber die Verwaltung beschaffen sein, wenn man in Albanien einen Grundbesitzer mit dessen Befugnissen bekleidete? Die Illustration ist vielleicht zu drastisch, aber eine Belegstelle für das Wort Göthe's: „Eines schickt sich nicht für Alle."

Die Betrachtung der Verwaltungseinrichtungen fremder Staaten sollte also blos dazu führen, daß gewisse Principe, welche, von der Wissenschaft vorbereitet, sich in den einzelnen Staaten verschieden durchgeführt fanden, in der Modification, in welcher sie

diese Staaten bringen, gegen einander erwogen und mit unseren concreten Verhältnissen in Betracht gezogen werden, um einen kritischen Maßstab für die Einführung von Neubildungen zu gewinnen.

In diesem Sinne soll eben versucht werden, die im ersten Abschnitte aufgestellten Grundsätze zu rechtfertigen.

Wenn in den Gedanken, die sich Verfasser über die Reorganisirung gebildet, Einschränkung der bestehenden Autonomie sich aufdrängte, so wolle wohl nicht im Entferntesten daran gedacht werden, es seien vielleicht gar verblümte reactionäre Strebungen, welche zum Ausdrucke gelangen sollen, und um gerade in diesem Punkte nicht mißverstanden zu werden, sei es gestattet weiter auszuholen.

Autonomie ist nichts Anderes, als das Recht einer physischen oder moralischen Person, innerhalb ihres selbstständigen Lebens und Wirkungskreises ihre Lebens- und Güterverhältnisse für alle durch die Vernunft erlaubten Zwecke in freiem Schalten und Walten nach eigenem Ermessen zu bestimmen. Dieses Recht äußert sich bei moralischen Personen, wie Gemeinden, Bezirken rc., als das Recht der Selbstgesetzgebung und das Recht der Selbstverwaltung innerhalb des bestimmten Wirkungskreises. Die Wissenschaft arbeitete auf die Ausdehnung der Selbstverwaltung hin, und mußte früher dahin arbeiten. Nur Eines hat auf falsche Fährte geführt. Der Druck des persönlichen Regime, das Princip des „l'état c'est moi“ hat in der Wissenschaft Kämpfer für das Recht der Gesellschaft gegenüber dem Staate hervorgerufen, welche die Emancipation derselben von staatlicher Bevormundung auf das Panier schrieben. Wenn auch nun der Staat von heute nicht mehr der des ancien régime ist, wenn dessen Säulen theilweise auf dem Volke ihr Fundament finden, so hat sich der Antagonismus fortgeschleppt bis auf jetzt. Einer der geistreichsten Staatsrechtslehrer in seiner Definition des Staates erklärt doch zur Genüge, daß Staat und Gesellschaft ein Fleisch, ein Blut, daß die Ordnung des Staates und die Ordnung der Gesellschaft coexistirend anzusehen sind.

Warum also Selbst- und Staatsverwaltung so feindselig gegenüber stellen in Punkten, wo es sich darum handelt, das Wohl Aller zu fördern? Warum sie nicht wirken lassen als sich gegenseitig nützend und unterstützend?

Warum die Selbstverwaltung Organen aufbürden, die nicht die Kraft dazu haben, selbe mit Agenden betrauen, die ihrem Wirkungskreise ferne liegen?

Ist das Wort „Einschränkung der Autonomie" ein reactionäres Phantom, wenn gestrebt wird, dort die Rechte zu gewähren, wo sie ausgeübt und durchgeführt werden können, ist es staatliche Bevormundung, wenn man autonomen Behörden staatliche Organe zur Seite stellt, welche sich gegenseitig in ihrer Arbeit ergänzen sollen?

Es kann weder dem Principe an sich, noch dem Einzelnen schaden, wenn Agenden, die früher in einem kleinen Territorium besorgt wurden, den Vertretern eines größeren übertragen werden, in welchem sich mehr Intelligenz, mehr Fassungsvermögen für die Zwecke der Verwaltung finden wird, als in einem an Personen kleinen Kreise, und wenn diesen Vertretern noch dazu ein rechtskundiger Beirath gegeben wird.

Insbesondere können in den untern Instanzen kleine Rechte doch leicht aufgegeben werden, wenn ein besseres Ziel erstrebt werden soll: die Einführung von Verwaltungsgerichten nicht blos cassatorischer Natur, sondern mit Rechtssprechung im ordentlichen Instanzenzuge.

Nicht die einseitige Uebertragung der Verwaltungsrechtspflege an die Gerichte kann genügen, denn bei den mit öffentlichen Zuständen in Verbindung stehenden Rechtsverhältnissen darf keinesfalls nur die starre Rechtssprechung Anwendung finden, sondern die Gesichtspunkte des öffentlichen Wohles und allgemeinen Interesses müssen bei der Lösung der Verwaltungsrechtsfragen Platz greifen. —

Nach diesen Ausführungen würde sich eine Organisation der Behörden beiläufig so stellen:

Als unterste autonome Behörde die Gemeinde, selbstständig in Verfügung über ihr Vermögen, in der Armenpflege, Erhaltung ihrer Communicationsmittel, aber blos Organ für die Besorgung der Polizei.

Der Bezirk, bestehend aus beiläufig je einem unserer Gerichtsbezirke mit einem von der Regierung bestellten Amtmanne an der Spitze, zur Besorgung der Regierungsgeschäfte, welche bisher den Bezirkshauptmannschaften oblagen; ihm zur Seite der Bezirksrath, das entscheidende Organ in gewissen polizeilichen Angelegenheiten, Vermögensverwaltung des Bezirkes, Verwaltung der Bezirksanstalten, Recursinstanz über Beschwerden gegen Beschlüsse der Gemeinden in deren selbstständigem Wirkungskreise, ferner wirksam als Aufsichtsorgan über die Gemeinde in deren Verwaltung; — berathendes Collegium über die Vorlagen von Seite des Bezirksbeamten.

Der Recurszug nach Verfügungen dieser Stellen ist verschieden:

In streitigen Verwaltungsrechssachen, deren Grenze näher formulirt werden wird, geht der Recurs an den Verwaltungsgerichtshof erster Instanz, der am Sitze der Statthalterei besteht, oder in Ländern größeren Umfanges dort, wo bisher Bezirkshauptleute Geschäfte der Statthalterei besorgten; —

in Sachen der Vermögensverwaltung des Bezirkes, der Gemeinde und der Verwaltung der Bezirksanstalten, falls nicht einzelne Punkte speciell dem Verwaltungsgerichtshofe vorbehalten wären, ist der Landesausschuß; —

in den übrigen Agenden, insbesondere in den vom Bezirksbeamten besorgten Regierungsgeschäften, ist die Statthalterei oder Landesregierung die Recursinstanz.

Bezüglich des Verwaltunggerichtshofes sei bemerkt, daß er möglichst endgiltig entscheiden muß, um die Administration nicht zu verlangsamen, gegen seine Entscheidung darf es nur eine Revisionsbeschwerde an den obersten Verwaltungsgerichtshof, mit dem Sitze in Wien, geben. Was die anderen Instanzen betrifft,

so muß der Grundsatz durchgeführt werden, daß gegen gleichlautende Entscheidungen kein weiterer Instanzenzug gestattet ist. —

In folgenden Abschnitten sei gestattet, bezüglich jedes einzelnen Organs dessen Competenzen zu begründen und näher zu präcisiren.

II.

Es kann nicht Aufgabe dieser Zeilen sein, den Begriff der Gemeinde und das Wesen ihrer Functionen historisch zu construiren, ihnen sei nur die Rechtfertigung vorbehalten, warum plaidirt wurde, den Gemeinden den Ballast der Polizeiverwaltung in deren selbstständiger Uebung für die Gemeinde zu nehmen und dieselbe einem höheren Organismus zu übertragen.

Der Satz: „Die Gemeinde hat für die Interessen der örtlichen Gemeinschaft zu sorgen, so weit sie es mit **eigener Kraft** vermag," ist gewiß ein aus deren organischen Verhältnissen entspringender und den Selbstverwaltungstheoremen vollkommen Rechnung tragender; er bedarf aber der weiteren Erwägung, wie weit eigentlich die Kraft dieser Genossenschaft reiche? er bedarf der Erwägung, welches sind die für den örtlichen Kreis geltenden Interessen?

Die Kraft, für das eigene Wohl zu sorgen, darf jedoch nicht aus den jeweiligen Staatsgesetzen, welche der Gemeinde ein gewisses Maß derselben einräumten, abgeleitet werden, sie entspringt aus der Gemeine selbst, sie ist die Resultirende der geistigen und materiellen Einzelkräfte der Gemeindeinsassen. Diese Einzelkräfte sind aber bei verschiedenen Völkern und zu verschiedenen Zeiten in der verschiedensten Stärke der Entwickelung aufgetreten. Die Aufgabe der mittelalterlichen Landgemeinden, die Fluren zu schützen, Hirten zu bestellen, bedurfte sie so geistiger Potenzen, als die an die Gemeine jetzt herantretenden Culturaufgaben? und hätte die Intelligenz der damaligen Sassen eine stärkere Zumuthung vertragen? — Ich bezweifle es.

Aber auch der materielle Factor ist erheblich genug, ihn in Betracht zu ziehen.

Blicken wir auf England; — warum konnte es sich trotz so lange herrschender constitutioneller Principien nicht zu einem freien Gemeindewesen erheben? — Aus keinem anderen Grunde, als weil die Elemente, welche die Landgemeinde bilden sollen, arme Gutspächter sind, die unter fortwährendem materiellen Drucke lebend, gar nicht die Regung zu einer Selbstverwaltung fühlen, welche sie mit materiellen und Zeitopfern hätten erkaufen müssen.

Ebenso wird, wenn man die Ziffern zu deuten weiß, durch die Thatsache, daß in Deutschland von 10.000 Menschen 1400 die Schule besuchten, während diese Ziffer in Frankreich beiläufig nur 800 beträgt, wohl klargestellt sein, daß die Gemeinde in Frankreich eine verkümmerte Pflanze ist, die nur unter den Strahlen der staatlichen Regierung Leben und Athem erhält, während die badische mit ihren erweiterten Befugnissen sehr gut bestehen kann.

Wären im Jahre 1850 in Oesterreich die jetzt geltenden Schulgesetze erschienen, so glaube ich mit Fug und Recht die Behauptung aufstellen zu können, wir vertrügen die Principien der Gemeindeordnung vom Jahre 1862 gegenwärtig weit besser, während sie so eine Quelle mangelhafter Verwaltungszustände sind.

Es läßt sich also bezüglich der Kraft, mit welcher in der Gemeinde die örtlichen Interessen besorgt werden können, nicht eine fixe Marke aufstellen, sondern man hat in erster Linie in Oesterreich zu erwägen, aus welch starken Componenten diese Kraft zusammengesetzt ist.

Stellen wir uns die zweite Frage: Wie weit reicht eben das örtliche Interesse der Insassen an der Verwaltung der Gegenwart? Nun, da ist jedenfalls der Kreis ein sehr weiter. Ich gebe vollkommen zu, daß die Localgemeinde ein *Interesse* an der Sicherheits-, Reinlichkeits-, Gesundheits-, Armenpolizei hat, daß ihr eher als Anderen daran gelegen sein muß, daß man auf den Straßen fahren könne, daß die Häuser nicht den Insassen über den Köpfen zusammen stürzen u. dgl. m., kurz daß sie sich für das gesammte Gebiet der Ortspolizei ungemein interessiren muß.

Kommen wir wieder auf den Cardinalsatz zurück und fragen wir weiter: Reicht jedoch die Kraft der Localgemeinden zur Besorgung aller dieser Arbeiten aus? — so können wir nach den bisherigen Erfahrungen, nach der Stärke unseres Kräfteparallelogramms nur mit Nein antworten. Wer die Styl- und Schriftproben der Landgemeindenvorsteher je vor Augen gehabt, kann denselben nach deren geistiger Potenz unmöglich die Lösung eines Theils der Wohlfahrtspflege mit Beruhigung vertrauen. „Ultra posse nemo tenetur", und wer in einem circulus vitiosus behaupten wollte, daß, weil die Localgemeinde an der Localpolizei ein Interesse hat, sie auch diese besorgen müsse, der irrt. Gerade deshalb, weil sie das Interesse an der prompten Besorgung der Geschäfte derselben hat, soll sie diese Besorgung Organen überlassen, die selbe zu vollführen im Stande sind.

Man wird einwenden: Nimmt man den Gemeinden diese Agenden, dann hört die Ortspolizei auf, Ortspolizei zu sein, und ein solcher Vorgang wäre ein Unding. Wenn der Begriff der Ortspolizei und dessen Umfang ein so bestimmter organischer wäre, könnte man den Einwurf für gerechtfertigt halten. Die Ortspolizei ist aber nur ein Wort, welches neue Gesetzgebungen für die verschiedensten Functionen der Gemeinde gebrauchten. Allerdings: „Mit Worten läßt sich trefflich streiten, aus Worten ein System bereiten; an Worte läßt sich trefflich glauben, von einem Wort kein Jota rauben."

Trotzdem wurden schon sehr viele Jota von diesem Worte in praxi geraubt und es mag dies ein Vergleich der verschiedenen Gemeindeordnungen lehren.

Daß in England, wo nur als unterster Organismus das Kirchspiel besteht, sich von einer Handhabung der Ortspolizei durch dasselbe keinerlei Spur findet, ist bereits erörtert worden. Die Handhabung derselben obliegt den Friedensrichtern, welche nur für die sehr beschränkte Verwaltung der Kirchspiele Oberinstanz sind. Daß ein Friedensrichter eine höhere geistige Potenz ist als ein Landgemeindevorsteher, braucht wohl nicht nochmals

hervorgehoben zu werden. In Frankreich besorgt allerdings der Gemeindevorsteher die Ortspolizei; dieser Gemeindevorsteher ist aber von der Regierung ernannt und von ihr abhängig, und es wird sich Niemand versucht fühlen, Systeme, die 1790 sich sehr hübsch zur Nachahmung machten, ins Neufranzösische übersetzt in Oesterreich zur Anwendung zu bringen. Wie sehr das Selfgovernment dort entwickelt, zeigt, daß unterm Regime Napoleons sogar die Feldhüter von der Regierung bezahlte Organe waren, die beim Suffrage universel in Gesinnung machten. — Die preußische Kreisordnung hat den Gemeindevorsteher im §. 30 auf folgende polizeiliche Maßregeln beschränkt:

1) Die vorläufige Festnahme und Verwahrung einer Person nach den Gesetzen über persönliche Freiheit. 2) Die Beaufsichtigung der unter Polizeiaufsicht stehenden Personen. 3) Die ihm vom Amtsvorsteher der Staats- oder Polizeianwaltschaft aufgetragenen polizeilichen Maßregeln vorzunehmen. 4) Die Handhabung der Meldungsvorschriften. Die eigentliche Polizei besorgt nicht der gewählte, sondern der von der Regierung ernannte Amtsvorsteher im Namen des Königs.

Die Gemeinde hat also seit 11. März 1850, wo derselben in der Polizeiordnung ein weit größerer Kreis von Befugnissen bezüglich der Ortspolizei eingeräumt war, einen Rückschritt im Selfgovernment zu verzeichnen.

Eine Theilnahme bei der gerichtlichen Verwaltung ist den preußischen Gemeinden allerdings durch die Instruction für Dorfgerichte vom 11. Mai 1854 in der Art gewährt, daß den Gemeindevorstehern und den Schöppen, jedoch immer nur unter Zuziehung des beeideten Gerichtsschreibers, Amtshandlungen der freiwilligen Gerichtsbarkeit, die in Oesterreich vom Notar besorgt werden müssen, als Testamentsverfassungen, Inventarien u. dgl. mehr überlassen sind.

Es würde auch meines Erachtens kaum Etwas gewonnen sein, wenn die Polizeigewalt von der Gemeinde im übertragenen Wirkungskreise geübt, respective nicht geübt würde.

Es mag sich wohl in der grauen Theorie vielleicht wesentlich anders ausnehmen, aber ob die Ortspolizei unter Aufsicht des Bezirksausschusses oder der politischen Behörde sich eben nicht aufs Tageslicht wagt, wird so ziemlich einerlei sein. Der politische Idealismus, der sich die Aufopferung für staatliche Zwecke von Seite aller Staatsbürger träumt, er findet beim Landmanne, dessen Streben erwerben, besitzen ist, keinen fruchtbaren Boden, und es ist vielleicht das in einer Landstube ausgesprochene geflügelte Wort: „Zurückzukehren unter die goldenen Tage der Vogteiherrschaft" ein Hall von den Stimmen, welche unter den an der Scholle Haftenden (mit den geistigen Vorbehalt des Robots und Zehents) in Oesterreich nur zu oft laut werden. Vom Quietismus kann aber ein werkthätiges Eingreifen in die Räder des Verwaltungsorganismus nicht erwartet werden.

Begnüge man sich daher mit dem, daß der Gemeindevorsteher beiläufig unterscheidet, was in seinem Gebiete polizeilich vorzukehren wäre, und die Mühe nicht scheut, die berufenen Organe, sollten sie es selbst nicht bemerken, darauf aufmerksam zu machen.

Insbesondere mag vielleicht eingewendet werden, es sei unpassend, daß man Märkte größeren Umfanges, kleine Städte, welche bisher kein eigenes Statut hatten, mit den Landgemeinden in einen Topf werfe. Es soll nicht bestritten werden, daß in manchen dieser Orte die Fähigkeiten die Localpolizei zu besorgen vollkommen vorhanden sind; ob aber die Durchführung ebenso beschaffen ist, muß leider die Erfahrung in vielen Fällen negativ beantworten. Hier fehlt es oft nicht am Können, sondern am Wollen. Die Themis wandelt aus Commiserationsrücksichten in diesen kleinen Orten mit stark verbundenen Augen.

Was die von mancher Seite gebrachten Vorschläge von Bildung von Sammtgemeinden zum Zwecke der polizeilichen Verwaltung anbelangt, so könnte diesen nur dann Lebensfähigkeit zugesprochen werden, wenn jeder dieser Gemeinden ein landesfürstlicher Beamter als Executivorgan beigegeben würde, denn die

Functionen der Sammtgemeinde von dem guten Willen eines Gemeindebeamten abhängig zu machen, schiene nicht räthlich und über dieses Capitel wurde schon zur Genüge in öffentlichen Vertretungskörpern discutirt. Wären diese Sammtgemeinden kleinere Kreise, ähnlich den preußischen Amtsbezirken, so müßte man, da, wie bei wiederholt dargestellten Verhältnissen gesagt, das Selfgovernment als Ehrenamt sich noch nicht in so kleinen Organismen in Oesterreich bewähren könnte, eine Unmasse von Regierungsbeamten in diese Gemeinden mit großem Kostenaufwande senden; man müßte, um größere Organismen zu finden, dann noch am Ende die alte Kreiseintheilung hervorholen, Institutionen, die gewiß Niemand befriedigen würden. Zieht man aber einen größeren Kreis zur Sammtgemeinde zusammen, so ergibt sich ein nicht viel anderes Gebilde, als der schon construirte neue politische Bezirk.

Ebenso wenig Wirkung dürften zwangsweise Zusammenlegungen von Gemeinden hervorbringen. Der Landmann ist eben nicht Kind des Augenblickes und klebt am Althergebrachten, und die Zahl der Gemeinden ist nicht gering, welche gegenwärtig trotz der Vereinigung zu einer Ortsgemeinde, in jeder einzelnen Ortschaft ihre eigene Vermögensverwaltung, eigene Armenpflege, besondere Benützung des Gemeindeeigenthumes haben. Es hieße, wenn man dieß bei den Zusammenlegungen zu noch größeren Complexen untersagen wollte, nichts als Zwietracht und Hader säen, indem ein Ort sich durch den anderen pecuniär benachtheiligt glauben würde, abgesehen, daß es bei der Armenpflege mittelst des Einlegesystems, wo der Arme in ihm ganz fremde Ortschaften wandern sollte, sich inopportun erweisen würde. Wollte man bei der Zusammenlegung diese Gewohnheiten aufrecht erhalten, so wäre durch diese Vereinigung nicht viel Anderes als eine Verwaltungsgemeinde construirt und die Unzweckmäßigkeit derselben nicht gebannt. Im Gegentheile würde ich, wenn die ortspolizeilichen selbstständigen Functionen der Gemeinde genommen würden, für eine Trennung der oft widernatürlich vereinigten Gemeinden

plaidiren, ohne jedoch das Princip der ausnahmslosen Zerlegung in die einzelnen Katastralgemeinden in jedem Lande zu acceptiren.

Um jedoch die Aufgaben der so neu construirten Gemeinde Punkt für Punkt sicherzustellen, sei es auch gestattet, den Begriff der Polizei überhaupt als einen der Verfügung der Gemeinde entzogenen Wirkungskreis klarzulegen, nachdem schon erörtert worden, daß man von dem Worte „Ortspolizei“ keinerlei concise Definition geben und nicht begrenzt hinstellen kann.

Beim Worte „Polizei“ ist es leider bei uns in Oesterreich Gewohnheit geworden, sich im gelinden Schauer zu bekreuzen und hinter ihm die Schreckensgespenster der Reaction und ein grausig unsichtbares Etwas zu wittern, welches Schicksale prädestinirt, Zauberkünste ausführt, überhaupt im Unfaßbaren wirkt und webt. Natürlich ist diesen guten Leuten der eigentliche Begriff Polizei so fremd, als ihnen der Schriftsteller Robert Mohl bekannt ist, der die Aufgabe des Staates blos in den Hauptrichtungen Polizei und Justiz findet. Die Erläuterung des Begriffes Polizei ist eine bei verschiedenen Schriftstellern verschiedene. Manche identificiren eben das ganze Gebiet der inneren Verwaltung mit der Polizei und definiren dann deren Aufgabe dahin, daß sowohl der Einzelne gegen die Gefährdung menschlicher und natürlicher Kräfte zu schützen, ihm jedoch anderseits die positiven Bedingungen der persönlichen Entwicklung zu gewähren seien. Diese Definition scheint mir deshalb zu weit zu gehen, indem unter das Gewähren der positiven Bedingungen der Entwicklung wohl Vieles fallen kann, was denn doch nicht als polizeiliche Maßregel zu bezeichnen ist, z. B. das Gründen von Lehranstalten.

Es scheint daher der Natur der Sache nach besser, die Polizeithätigkeit blos als einen Zweig der inneren Verwaltung aufzufassen und sich der Definition anzuschließen: Polizei ist die Sorge des Staates für das Gemeinwohl mittelst Ausübung seiner gebietenden und zwingenden Autorität. Durch diese Feststellung des Begriffes ist in richtigerer Auffassung die Wohlfahrtspflege als von der polizeilichen Thätigkeit verschieden, als selbstständiger Wirkungs-

kreis des Staates construirt. Daß die Polizei auch mit ihrem Zwangsrechte in das Gebiet der Wohlfahrtspflege hinüber greifen könne, wenn sie zum Beispiel auf den Besuch der Schule durch Strafandrohung mit zwingender Autorität wirkt, ist nach dem Gesagten begreiflich.

Nach dieser Deduction ist vielleicht ein Glied mehr in die Beweiskette für den Satz gefügt worden, es sei der österreichische Gemeindevorsteher von der Handhabung der Ortspolizei möglichst auszuschließen, indem die gebietende und zwingende Autorität des Staates geübt durch die Gemeindevorstehung wohl nicht in den Rahmen paßt, der für ein so kleines Gemeinwesen gezogen werden muß.

Der Gemeinde wären daher folgende Agenden als in ihren selbstständigen Wirkungskreis fallend zu überlassen:

1) Die Verwaltung des Gemeindevermögens und Gemeindegutes, die Beschlußfassung über neue Gemeindeumlagen bis zu einer gewissen Höhe;

2) die Armenpflege in der Gemeinde;

3) die Sorge für die Erhaltung der Gemeindewege;

4) die Aufsicht über den Marktverkehr in jenen Gemeinden, die eben ein Markt-Privilegium haben;

5) die Verleihung des Heimatsrechtes.

Im übertragenen Wirkungskreise oblägen dem Vorstande der Gemeinde:

1) Die Mitwirkung, respective Aufsicht bei der polizeilichen Thätigkeit des Bezirkes und Vollziehung der in dieser Richtung erfließenden Aufträge;

2) die Mitwirkung bei der Handhabung des Meldungswesens von Seite des staatlichen Bezirksbeamten.

Außerdem können dem Gemeindevorsteher durch Gesetze einzelne Functionen zur Besorgung zugewiesen worden; jedoch von manchen der ihnen gegenwärtig zugemutheten Amtshandlungen, als: selbstständigen Verzeichnungen der Stellungspflichtigen, der Geschworenen u. a. m., sollten sie umsomehr entlastet werden,

da deren Elaborate sich durchschnittlich nicht zu irgend einem Amtsgebrauche eignen und die von den Behörden gepflogenen Richtigstellungen mehr Zeit in Anspruch nehmen, als wäre die ursprüngliche Anlage gleich von denselben geschehen.

Eine weitere Frage, wenn sie auch nicht als brennend bezeichnet werden kann, ist jene, ob das schwerfällige Organ des Gemeindeausschußes nicht ganz über Bord geworfen werden könnte. Die Richtung der neueren Verwaltungsgesetzgebungen wendet sich immer mehr den Einzelnämtern zu und in einem kleinen Organismus erscheint ein Ausschuß von gewöhnlich 12 Personen auch deshalb überflüssig, als die Furcht vor einer Paschawirthschaft des Gemeindevorstehers durch die ihm beigegebenen Räthe, welche an die Stelle des Gemeindeausschusses zu treten hätten, wie durch die Möglichkeit des Recurszuges wohl gebannt werden kann.

Die preußische Kreisordnung hat in der Gemeinde in dieser Erkenntniß auch nur neben dem Gemeindevorsteher eine Anzahl Schöppen, welche zusammen den Gemeindevorstand bilden. Um so mehr erscheint das Institut des Ausschusses entbehrlich, weil bei Umlagen, welche eine bestimmte Höhe übersteigen, ohnehin das Veto der ganzen Gemeinde den Ausschlag gibt, und solche Mehrbelastungen auch noch höhere Genehmigung erfordern.

Der Gemeindevorstand wäre daher in der Art zu bilden, daß jeder Wahlkörper in denselben 2 Gemeinderäthe wählt, welche sich über die Person des Gemeindevorstehers zu einigen hätten; käme keine Einigung zu Stande, so bestimmt der Bezirksrath aus den Räthen den Gemeindevorsteher, welcher vom Bezirksamtmanne sammt den Räthen vereidigt wird. Die Functionsdauer dieser Körperschaft hätte 6 Jahre zu betragen und wären aus jedem Wahlkörper für die ganze Periode eine Zahl Ersatzmänner zu bestimmen.

Eine Beschlußfassung stände den versammelten Räthen nur bezüglich der genannten 5 Punkte des selbstständigen Wirkungskreises zu; eine Recursinstanz bilden sie nicht, der Recurs hätte

sowohl gegen die Verfügungen des Gemeindevorstehers als gegen die Beschlüsse der Räthe an den Bezirksrath zu erfließen.

Die Aufsicht über die Gemeinden obläge dem Bezirksrathe. Er sorge für die Erhaltung des Stammvermögens und Stammgutes, bewillige die Veräußerung oder Verpfändung desselben, die Vertheilung von Nutzungen, die Aufnahme eines Darlehens oder einer Haftung, ertheile die Genehmigung zu den von der Gemeinde benöthigten, jedoch eine gewisse Grenze übersteigenden Zuschlägen, bewillige Grenzänderungen vorbehaltlich der Zustimmung der Regierungsbehörde.

Eine Vereinigung der Gemeinden zur gemeinsamen Geschäftsführung hätte gänzlich zu entfallen; die Vereinigung von Gemeinden wie deren Trennung dürfte jedoch einem Landesgesetze vorzubehalten sein.

Die Suspendirung und Entsetzung des Gemeindevorstehers, wie der Räthe stünde dem Bezirksrathe zu, an welchen sich auch der Bezirksbeamte zu wenden hätte, wenn er die Suspendirung oder Entsetzung einzelner Räthe oder des gesammten Vorstandes aus öffentlichen Rücksichten forderte; im Recurswege hätte hierüber, indem eine solche Verfügung ein Eingriff in das gewährleistete Recht der freien Wahl der Gemeindevertreter, das Verwaltungsgericht zu entscheiden.

Faßt jedoch der Gemeindevorstand Beschlüsse, welche gegen bestehende Gesetze verstoßen, oder die seine Competenz überschreiten, so ist der Bezirksbeamte berechtigt, die Vollziehung zu untersagen, wogegen der Recurs an die Statthalterei offen stünde.

Ein Recurs gegen Verfügungen des Gemeidevorstehers in Fällen des übertragenen Wirkungskreises kann nicht vorkommen, indem der Gemeindevorsteher nicht als ausführendes, sondern nur als mitwirkendes Organ bei Amtshandlungen der Staatsgewalt anzusehen ist. Ebenso hätte der nur zu Collisionen führende Instanzenzug an die Staatsbehörden, „wenn durch Verfügungen des Gemeindevorstehers bestehende Gesetze verletzt oder fehlerhaft angewendet werden", zu entfallen.

In dieser Weise wäre meines Erachtens die Revision der bestehenden Gemeindeordnungen anzustreben. In dem ihr nun zu überweisenden Wirkungskreise kann die Gemeinde mit eigener Kraft Ersprießliches wirken, im Contacte mit den höheren staatlichen Organismen als mitwirkende Gewalt in so vielen amtlichen Verrichtungen, wird deren Vertretung gewiß besser politisch geschult, als bei der gegenwärtigen Selbstständigkeit, welche sie nicht ausnützen kann. Nicht nur im Decretiren souveräner Befehle soll sich der Bezirksamtmann gegenüber den Gemeinden zeigen, sondern sich bemühen, denselben die Zweckmäßigkeit, die Ursache der Verfügungen klar zu legen, ihnen bestehende Gesetze gemeinfaßlich erläutern, um auf solche Weise die Gemeinden zur Verwaltung heranzuziehen. Wenn dann die Schule dazu offene Köpfe erzieht, ist's vielleicht in Jahrzehnten möglich, daß die Gemeinde sich wieder gekräftigt, und jene Potenzen in ihr liegen, welche sie eine stärkere Belastung tragen lassen: dann mögen die Principe der französischen Gemeindeordnung von 1790 wieder bei uns Eingang finden.

III.

Als höheres Verwaltungs-Organ glaubte ich den Bezirksrath mit dem Bezirksamtmanne, Vorsteher, oder wie man ihn nur immer heißen will, aufstellen zu sollen. Der Bezirk, über den selbe gesetzt sind, darf natürlich nicht ein zu großer sein, damit der mündliche Verkehr mit den Bewohnern des Bezirkes dadurch nicht erschwert würde; denn nicht das viele Schreiben sichert eine gute Verwaltung, sondern der stets rege Wechselverkehr mit der Bevölkerung. Die gegenwärtigen Gerichtsbezirke dürften in deren Größe so ziemlich den zu bildenden Verwaltungsbezirken entsprechen, zu große Gerichtsbezirke, die über eine Seelenzahl von 15—20000 weit hinaus reichen, wären zu trennen, um an dem oben bezeichneten Zweck festzuhalten — natürlich kann für die verschiedenen Ubications-Verhältnisse nicht eine ausnahmslose Regel aufgestellt werden.

Bezüglich der Organisirung der Bezirksräthe liegen vergleichende Gesichtspunkte in der Art der Zusammensetzung der badischen Bezirksräthe und des preußischen Kreisausschußes. In Baden wird der Bezirksrath auf den Ternavorschlag der Kreisversammlung vom Minister aus den Vorgeschlagenen ernannt, während in Preußen der Kreisausschuß frei gewählt wird. Diese Verschiedenheit ist dadurch bedingt, als in Baden nach den Motiven des Verwaltungsgesetzes vom Jahre 1863 jeder Bezirksrath ein persönliches Ehrenamt bekleidet, als öffentlicher Diener anzusehen ist, während in Preußen mehr die moralische Person des Kreisausschußes bei der Verwaltung in Betracht gezogen ist. Noch besser wird diese Verschiedenheit zu erklären sein, wenn man den § 9. des badischen Verwaltungsgesetzes durchliest, welcher den einzelnen Bezirksräthen die Unterstützung bei den Aufgaben der Staatsverwaltung vindicirt und ihnen gewisse Rechte und Pflichten einräumt; — in der preußischen Kreisordnung hingegen tritt die Thätigkeit des einzelnen Ausschußes nirgend in dieser Weise hervor.

Es schiene für die österreichischen Verhältnisse mißlich, Eines oder das Andere unbedingt zu acceptiren.

Die Ernennung aus dem Grunde, weil in österreichischen Kreisen sich die Principe des Selfgovernments als Verwaltung durch Ehrenämter noch nicht so eingelebt haben und das Ernennungsrecht der Regierung in Verkennung dieser Verhältnisse so aufgefaßt werden könnte, als wolle selbe alle Stellen nur mit ihr gefälligen Personen besetzen. — Die Stellung des Kreisausschußes schließt jedoch irgend welche Besorgung staatlicher Functionen durch den Einzelnen aus, ja hebt nirgend die Thätigkeit Einzelner für die Interessen des Kreises hervor, sondern stellt auch für besondere Geschäfte wieder Commissionen auf. Im Interesse der Verwaltung scheint es sehr zweckmäßig, wenn die einzelnen Bezirksräthe über gewisse Theile ihres Bezirkes und die dort herrschenden Zustände, wie bezüglich der Bezirksanstalten ein maßvolles Beaufsichtigungsrecht eingeräumt erhielten; — um ihnen jedoch von Seite des Staates irgend eine Sanction in dieser ihrer Stellung zu gewähren,

wäre das Bestätigungsrecht der Wahl jedes Einzelnen durch die Regierung hier zu Lande die geeignetste Bestimmung.

Jedenfalls ist bei der Wahl des Bezirksrathes daran festzuhalten, daß die verschiedenen Interessen, welche im Bezirke in Landgemeinden, Großgrundbesitz, Städten und Märkten vertreten sind, im Rathe sich besonders geltend machen können, wie auch die preußische Kreisordnung die Interessenvertretung im Kreistage acceptirte. Er würde sonach durch die Wähler der verschiedenen Gruppen beiläufig nach den Bestimmungen der jetzt geltenden Gesetze über Bezirksvertretungen eine gewisse Zahl von Vertretern, — welche nach der Bevölkerungsstärke des Bezirkes durch die Landesregierung festzusetzen und auf die Gruppen zu theilen wäre, — zur Bezirksversammlung bestimmt werden. Deren Competenz hätte die Bewilligung von Bezirksumlagen, welche durch ihre Höhe nicht eines Landesgesetzes bedürfen, ferner die Einrichtung und Regelung der Verwaltung der Bezirksanstalten nicht zu überschreiten. Vorsitzender der Bezirksversammlung wäre der Bezirksamtmann, welcher die von dem Bezirksrathe vorbereiteten Geschäftsstücke in der Versammlung vorträgt. Die Bezirksversammlung hätte auch den Bezirksrath in der Weise zu wählen, daß das Plenum aus den verschiedenen Gruppen je einen, oder zwei, höchstens drei Vertreter wählt, deren Wahl vom Minister des Innern zu bestätigen ist. Wird die Bestätigung verweigert, so ist eine Neuwahl vorzunehmen; sollte sich die Versammlung derselben entschlagen wollen oder neuerlich dieselbe Person wählen, so kann der Bezirkstag aufgelöst werden, es sind binnen 3 Monaten die Neuwahlen auszuschreiben und besorgt einstweilen der Bezirksamtmann die Geschäfte des Bezirksausschußes. Diese Maßregel, wenn selbe auch als Eingriff in's Selfgovernment angesehen werden muß, ist doch mit Rücksicht auf die verschiedenen politischen Situationen, in welchen sich die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder befinden, eben mit Rücksicht auf die coulante Verwaltung eine Nothwendigkeit. Die Entsetzung des gesammten Bezirksrathes, wie eines einzelnen stünde ebenso dem

Minister zu, gegen dessen Entscheidung kein weiterer Recurs zulässig sein kann; vor autokratischen Eingriffen würde ohnehin das Gesetz über Ministerverantwortlichkeit schützen.

Was die Thätigkeit des Bezirksrathes als Gesammtheit anbelangt, wurde dessen Ingerenz bezüglich der Gemeindeverwaltung schon hervorgehoben; in Hinsicht der Wohlfahrtspflege würden ihm obliegen:

Die Sorge für die Erhaltung und Errichtung von Bezirksstraßen, Brücken, die Anordnungen für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehres auf Straßen und Gewässern, die Bestimmungen über Lebensmittel und Gesundheitspolizei zu erlassen, bezüglich der Sittlichkeitspolizei Anordnungen zu treffen, die monatlichen Licenzen für Offenhaltung von Schänken zu ertheilen, die Fluren-, Bau- und Feuerpolizei zu handhaben u. a. m.

Der Bezirksrath kann auch in diesen Agenden polizeiliche Verfügungen über Antrag und mit Sanction des Bezirksamtmanns für längere Dauer erlassen.

Hinsichtlich aller der aufgeführten Gegenstände wäre der Bezirksamtmann sowohl das vorbereitende als ausführende Organ. Es stände ihm jederzeit frei die einzelnen Bezirksräthe, welchen bezüglicher genauer Aufsicht ein Complex von Gemeinden zugewiesen werden soll, mit Erhebungen zu betrauen, insbesondere ihnen die Aufsicht über die einzelnen Straßenzüge, die Betheiligung bei den Feuerschaucommissionen gegen Ersatz der Baarauslagen aus der Bezirkscasse unter seiner Verantwortung zu überlassen. Die Baucommissionen sind vom Amtmann oder seinem von der Regierung bestellten Vertreter zu führen, der Befund in dem Bezirksrathe vorzutragen und der Beschluß desselben einzuholen. In dringenden Fällen ist der Bezirksamtmann berechtigt die erforderlichen Verfügungen zu treffen, dieselben aber, so wie die von ihm Namens des Bezirksrathes erledigten laufenden Stücke zur Kenntniß des Bezirksrathes zu bringen. Er hat die Vermögensverwaltung zu führen, den Bezirksrath jedoch jederzeit von dem Stande der Gebahrung auf Verlangen zu unterrichten; zur

Besorgung der Verrechnungsgeschäfte durch einen eigenen Beamten, wie zur Bestreitung der Regieauslagen, Reisekosten wäre dem Amtmanne eine bestimmte Summe gegen Verrechnung auszuwerfen.

Gegen jeden Beschluß des Bezirksrathes, welcher nach Ansicht des Bezirksamtmannes im Gesetze ungegründet ist, stünde demselben der Recurs an die nächst höhere Instanz zu, wie er auch das Staatsaufsichtsrecht über Bezirksversammlung und Rath zu üben haben würde.

Von den im Gemeindegesetze als selbstständiger Wirkungskreis aufgefaßten Agenden müßten jedoch dem Amtmanne als staatliche Function überlassen werden: die Sorge für die Sicherheit der Person und des Eigenthums, die Gesinde- und Arbeiterpolizei und Handhabung der Dienstbotenordnung, bei welch letzterer ein schnelles Eingreifen am Platze erscheint und eine collegialische Behandlung des Streites nicht anzurathen ist. Ebenso müßte in Dienstbotensachen, gleichwie in den Recursen gegen Schuberkenntnisse die Frist möglichst kurz gesetzt und der Instanzenzug beschränkt werden. Ueberhaupt könnten die Dienstbotenstreitigkeiten auf ein Minimum reducirt werden, wenn der Grundsatz durchgeführt würde, der Dienstvertrag sei erst perfect, wenn die Eintragung desselben in die bezirksämtlichen Vormerke und ins Dienstbotenbuch erfolgte. Um den Dienstgebern dies zu erleichtern, wie überhaupt den fortwährenden Contact mit der Bevölkerung aufrecht zu erhalten und den Rathsuchenden Zeit und Mühe zu ersparen, hätte der Bezirksamtmann alle Sonntage an einem der Pfarrorte seines Sprengels nach einem bestimmten Turnus Amtstag zu halten, bei welchem zu erscheinen die Gemeindevorsteher verpflichtet wären. Der Sonntag als Zeitbestimmung und die Wahl des Pfarrortes ist deshalb praktisch, weil am Sonntage, wo fast Alles sich im Pfarrorte versammelt, den Landleuten, welche sonst schwer ihre Arbeiten verlassen, am ehesten Gelegenheit geboten ist, sich an die Behörde zu wenden. Eine solche Einrichtung würde dem Beamten es auch ermöglichen, Vergleiche in streitigen Angelegenheiten anzubahnen,

wie auch gegenwärtig den Polizeibehörden diese Aufgabe obliegt, und müßten dann solche vor den Bezirksbeamten geschlossene Vergleiche executionsfähig sein. Jedenfalls muß der politische Beamte sich in Finanz- und Justizsachen mit den Fortschritten der Gesetzgebung fortwährend vertraut machen, um der Bevölkerung, welche sich an ihn wendet, an die Hand gehen zu können. Natürlich hätte aber auch die Regierung, wenn sie die Verwaltung so im wahren Sinne populär machen will, durch hinreichendes Personale dafür zu sorgen, daß der Beamte, der jetzt täglich seine 9 Kanzleistunden abwerkeln soll, etwas entlastet, daß dem Strebsamen Zeit gegönnt werde, sich wissenschaftlich fortzubilden. — Durch die fortwährende angestrengte Thätigkeit in der Kanzlei erschlafft man die Geister, bei allerdings höchster Fructificirung des Gehaltes erzieht man unter den jungen Beamten geistig stumpfe Maschinen, die in der täglichen Tretmühle allerdings ihren Göpel musterhaft ziehen; tritt aber etwas Außergewöhnliches an selbe heran, so zeigt sich der Mangel der Elasticität des Geistes, der Mangel an Energie, consequentem Wollen zum größten Schaden der Regierer und Regierten.

Es wurde schon an früherer Stelle betont, daß dem Bezirksamtmanne alle Geschäfte der inneren Verwaltung zu überlassen seien, welche gegenwärtig den Bezirkshauptmannschaften überwiesen sind. Diese aufzuzählen würde nur ermüden, es genüge mit einem geistreichen Verwaltungsschriftsteller die Competenz dahin zu begrenzen, daß der politische Beamte, „ein Mädchen für Alles", alle Agenden überkommen hat, welche nicht ausdrücklich anderen Behörden zugewiesen sind.

Daß der Bezirksamtmann das ganze gegenwärtig den Gemeinden übertragene Strafrecht zugewiesen erhalten muß, ist nicht nöthig weiter zu begründen. Ebenso stünde ihm das Recht zu, Gemeindevorsteher für Dienstesvernachlässigungen mit Geldstrafen zu belegen.

Die bisher bei einzelnen Bezirkshauptmannschaften einen integrirenden Bestandtheil bildenden Bauämter hätten natürlich

bei den bezüglichen Bezirksämtern zu verbleiben, — ebenso die Steuerinspectoren, wie Bezirksärzte hätten ganz dieselbe Stellung wie gegenwärtig einzunehmen, eine Vermehrung der letzteren scheint bei der in gewöhnlichen Zeiten ohnehin nicht zu großen Geschäftslast wahrlich überflüssig; — wohl wäre bezüglich der Baubehörden nothwendig, wenn eine Decentralisirung der Aemter stattfinden würde, nachdem durch die dem Bezirksamtmanne übertragenen Baucommissionen, die Ueberwachung, Reconstruirung der Straßen Baubeamte einerseits in größerer Zahl benöthigt würden, andererseits es vortheilhafter erschiene sie nahe bei der Hand zu haben.

Jedem Bezirksbeamten wäre vom Staate ein Kanzleibeamter beizugeben, welcher das Rechnungs-, Paß-, Meldungswesen, wie die leichteren Conceptsarbeiten besorgte und dem die Leitung und Ueberwachung des übrigen Kanzleipersonales obläge. Für die Besorgung der Kanzleiauslagen wäre zur Vermeidung der so häufigen Unzukömmlichkeiten kein Pauschale, sondern Vorschüsse gegen Verrechnung zu erfolgen. In größeren Bezirken sind natürlich dem Bezirksamtmanne ein bis zwei Conceptskräfte zuzuweisen, welche ihn in Abwesenheit — auch als Vorsitzenden des Bezirksrathes zu vertreten hätten. Sonst müßte der nächste Bezirksamtmann gegen bestimmte Gebühren den Abwesenden substituiren. Als Organ des Polizeiwesens im Bezirke hätte der Bezirksamtmann die Sicherheitspolizei, die bisher stiefmütterlich behandelt werden mußte, zu wahren, wie auch die Functionen des öffentlichen Anklägers bei Uebertretungen zu übernehmen; bei der ausnahmslosen Handhabung der staatsanwaltschaftlichen Geschäfte durch den Bezirksbeamten würde das diesen Amtshandlungen innewohnende Princip erst zur eigentlichen Geltung kommen.

Daß der Bezirksamtmann auch den Vorsitz in dem Schulrathe seines Bezirkes übernehme, ist selbstverständlich, wie auch die Wahl des Bezirksschulrathes in der bisherigen Weise erfolgen könnte. Gerade bei dem kleinen Rayon, den der Amtmann zu übernehmen hätte, wäre es ihm möglich, auf die administrative Seite der Schule ein besseres Augenmerk zu richten.

Eins wäre noch ins Auge zu fassen, wer nämlich den Polizeiwachdienst auf dem flachen Lande zu besorgen hätte. Die Gendarmerie, welche diesen fast ausschließlich überkommen hat, indem man trotz aller Vorstellungen es nicht dazu bringen konnte, daß in den Landgemeinden Polizeidiener aufgestellt würden, muß in erster Linie für die öffentliche Sicherheit, Ordnung und Ruhe verwendet werden, einen weiteren Polizeidienst kann man ihr gegenwärtig nicht zumuthen. Es sind viele Stimmen laut geworden, welche für Vermehrung der Gendarmerie plaidiren, und diese Stimmen haben vollkommen ihre Berechtigung. Aber dem Wunsche stehen Hindernisse deshalb im Wege, weil Leute zu dem Corps nicht zu erhalten sind, und schon jetzt der Stand größtentheils incomplet sich darstellt. Man hat deshalb projectirt, die Gendarmerie dadurch auf höheren Stand zu bringen, indem man direct intelligente Leute dazu assentirt; diesem Begehren ist aber das Reichskriegsministerium entgegengetreten, indem dem Heere dadurch der Nachwuchs für tüchtige Unterofficiere entzogen würde. Ein anderer Vorschlag ging dahin, daß bei der Gendarmerie die militärische Organisation zu entfallen habe und man durch Lockern der straffgespannten Zügel dann eher die nöthige Mannschaft aufbringen werde. Dieser Vorschlag dürfte sich aber als unzweckmäßig herausstellen. Wer den Dienst der Gendarmerie kennt und weiß, wie der Einzelne bei den vielen Patrouillegängen ganz außer Controle steht, wie er öfter bei Ergreifung von Verbrechern bereit sein muß, das Leben in die Schanze zu schlagen: der wird einsehen, daß bei solchen Verrichtungen im Einzelnen der Geist der militärischen Subordination, Diensteifer, Pflichtgefühl herrschen muß, soll der Gendarm nicht zum Bummler herabsinken, der bei seinen Gängen nur in den Schänken zu finden ist. Die Gendarmerie, soll sie auch in ernsteren Momenten ersprießlich wirken, behalte ihre militärische Organisation, sie verändere auch nicht ihre gegenwärtigen Zwecke, man trachte nur den Etat auf die normale Zahl zu bringen. — Was für Organe sollen aber den Polizeidienst auf flachem Lande vollziehen? Nach meiner An-

schauung müßten über den Bezirk eine Anzahl von Bezirkspolizeiwachen verstreut werden, welche eben den niederen Sicherheitsdienst zu besorgen hätten und zugleich Wald-, Wild- und Feldhüter repräsentirten. Für einen kleinen Ueberwachungsrayon wäre es nicht so schwierig, die geeigneten Leute hiezu zu erhalten, indem die intelligenteren Reservisten, die kleinen Grundbesitzer oder Kleingewerbtreibende sich gegen Entgelt zu diesem Controldienste, der besonders Nachts zu geschehen hätte, nach Art des Systems der High-Constabler in England, leicht herbeiziehen ließen. Ohne gegenüber der Gendarmerie im Obedienzverhältnisse zu stehen, hätte die Gendarmerie dieselben doch zu überwachen; es wären bei jeder Nacht bestimmte Punkte zu bestimmen, wo die Patrouillen sich treffen und ihre Wahrnehmungen austauschen; bei zusammenhängenderen Ortschaften könnten, um Dienstesnachlässigkeiten vorzubeugen, die schon in manchen größeren Gemeinden in Anwendung stehenden Controlapparate aufgestellt werden. Wenn auch im Anfange bei minder intelligentem Materiale manche Verstöße dieser Wachen zu verzeichnen sein werden, so wird doch erstlich der Satz „besser als gar nichts" erkannt werden und durch die unausgesetzte Belehrung der Polizeiwachen auf den sonntäglichen Amtstagen, wie durch die Berührung mit der Gendarmerie könnte man doch in einiger Zeit brauchbare Leute erziehen.

Eine weitere wichtige Frage ergibt sich bezüglich Constituirung selbstständiger Stadtgemeinden, welchen eben in der Verwaltung erweiterte Befugnisse zuzuweisen wären. Die gegenwärtig bestehenden Städteordnungen dürften sich so ziemlich in den gestellten Rahmen fügen; ich wäre jedoch nicht der Ansicht, daß es opportun erschiene, zu kleinen Städten eigene Statute zu gewähren und so neuerdings Organismen zu schaffen, welche ihrer Aufgabe nicht gewachsen erschienen. Die Städte und Märkte eines Bezirkes, welche im Bezirksrathe im Verhältnisse zu ihrer Seelenzahl ohnehin mit Rücksicht auf Steuersumme und Intelligenz hinreichend vertreten sind, können im Bezirke ihre Interessen genügend wahren, es können für selbe besonders geltende polizeiliche Vorschriften erlassen, kurz

durch besonnene Maßregeln für die Hebung derselben ebenso gesorgt werden, als verwalteten sie nach eigenem Statute auch in den polizeilichen Agenden sich selbst. Eines möchte ich aber noch betonen, was man bei den gegenwärtigen Städteordnungen zu beachten unterließ. Der Bürgermeister der Städte ist bei uns nicht allein Haupt der sich verwaltenden Gemeinde, sondern auch Organ der Staatsgewalt. Er soll als solcher zweien Herren dienen, einerseits den Handlanger für die Befehle der Regierung abgeben, andererseits die Wünsche seiner Gemeindeinsassen vertreten, und es ist so erklärlich, daß bei den leisesten Differenzen er nach einer Seite hin in eine schiefe Stellung kommen muß. Mittermaier sagt ferner in seiner Darstellung der belgischen Gemeindeordnung treffend: „Bei voller Gemeindefreiheit bemächtigen sich politische Parteien der Wahlen und Gemeindebehörden, durch die sie ihre politischen Pläne durchsetzen. Dann ist die Kraft der Regierung gelähmt, da sie auf die Gemeindebehörden, die im engsten Kreise die Gesetze und die Anordnungen der Regierung durchführen sollen, nicht rechnen kann. Dieß ist um so gefährlicher, da ihr Feind gesetzlich anerkannt und organisirt ist." Viele bemühen sich aus diesem Grunde für eine Einschränkung der Selbstverwaltung der Städte zu plaidiren; dieß scheint jedoch nicht daraus zu resultiren, sondern jene Erwägung gibt nur den Fingerzeig, daß dem Dualismus in der Person des Gemeinderepräsentanten dadurch ein Ende gemacht werden solle, daß man die Executive staatlicher Anordnungen einer staatlichen Behörde überträgt; dieß hat in Preußen in den Städten zur Errichtung von Polizeidirectionen geführt, welche nicht vielleicht dazu da sind, um die Autonomie zu beeinträchtigen, sondern in Erkennung, daß das Haupt der Gemeinde nicht zugleich Staatsbeamter sein könne.

Diese Regel sollte auch in Oesterreich ausnahmslos durchgeführt werden und in kleineren Städten genügte es, Polizeicommissariate mit bestimmten Befugnissen zu errichten, wie auch in größeren Curorten es nöthig erschienen, die Curinspection nicht dem Hinz oder Kunz, sondern einem behördlichen Organe an-

zuvertrauen. Ignoranten, die hinter jedem Polizeibeamten ein Organ des Spionirsystems wittern, mögen über diese Vorschläge „als Heraufbeschwörung der Polizeiwirthschaft“ immerhin Zeter schreien, oder wer Zachariä nachbetet, der in seinen 40 Büchern vom Staate in einem Capitel von der Gefährlichkeit der Polizei selbe als gebornen Feind der individuellen Freiheit benennt, der wandere mit dem Rousseau'schen „contrat social“ unter dem Arme zu den Papuas Australiens und studire dort die moderne Staatenentwicklung. Beim persönlichen Regimente mag allerdings eine zu starke Polizeigewalt den Regierten zu beengende Schranken setzen; im constitutionellen Staate findet sich bei dem Principe der Verantwortlichkeit der Regierungsgewalt der wirksamste Hemmschuh gegen Ausschreitungen Einzelner.

Nur dann, wenn die Polizeithätigkeit des Staates ihre Grenzen überschreitet, in Kleinlichkeitskrämerei verfällt, wie es in der guten alten Zeit geschehen konnte, dann verdient sie es, daß Graf Soden beklommen über sie ausruft: „Ist denn die Regierungskunst so schwer? Besteht nicht ihr größtes Geheimniß darin: die Menschheit in Ruhe zu lassen?!“

Es erübrigt noch bezüglich des Recurszuges gegen Entscheidungen des Bezirksamtmannes, Bezirksrathes oder Stadtmagistrates einige Ausführungen zu bringen.

Schon bei der Skeletirung der neuen Gebilde wurde hervorgehoben, daß bezüglich der Vermögensverwaltung der Gemeinden und der Bezirke der Landesausschuß in der Regel (die Ausnahme bildet eben das Verwaltungsgericht bezüglich einiger Fragen öffentlichen Rechtes) die Recursinstanz sein solle. Warum man gerade in dieser Angelegenheit den Landesausschuß als Recursinstanz bestehen ließ, resultirt daraus, daß die Vermögensverwaltung der Gemeinde ureigenstes Recht sein und bleiben müsse, daß eine ausnahmslose Controle hierüber, nachdem ohnehin schon gesetzliche Bestimmungen ihre Befugnisse beschränken, der Regierung ohne Interesse sein kann und es andererseits, wo nicht erst ein autonomes Controlorgan zu schaffen wäre, der Natur der Sache nach

passend erscheint, einem bestehenden die Endentscheidung zu übertragen. Bezüglich des Straßenwesens, wo in den Landesgesetzen dem Landtage oder Landesausschuße Ingerenz zu nehmen gestattet ist, haben die einzelnen Länder zu abweichende Bestimmungen, um darauf eingehen zu können; daß es dem Landtage zusteht, in Angelegenheiten, welche das Vermögen des Landes in Anspruch nehmen, nach wie vor seine Beschlüsse zu fassen, ist ganz selbstverständlich und bei solchen Straßenanlagen, wo der Bezirksrath den Landessäckel in Anspruch nehmen will, wird er sich auch Beschränkungen in seinem Verfügungsrechte gefallen lassen müssen.

Bezüglich der anderen Verwaltungsagenden, welche die Unterbehörden entschieden haben, ist die Statthalterei mit Ausschluß der Verwaltungsrechtssachen Recursinstanz. Die Recurse in Straffällen hat ausnahmslos sie zu entscheiden, jedoch wäre wie in Baiern, Baden jedenfalls durch Edirung eines Polizeistrafgesetzbuches für bestimmtere Normen zu sorgen. Was die weiteren Instanzen anbelangt, so sollte wohl die Regel gelten, daß gegen eine von der Statthalterei bestätigte Entscheidung einer Unterbehörde der weitere Recurs an das Ministerium ausgeschlossen ist. Wichtigere Verwaltungsrechtssachen werden ohnehin bei dem Verwaltungsgerichtshofe entschieden und es liegt im Interesse der Parteien, durch ein möglichst schnelles Verfahren in administrativen Angelegenheiten zu einer Entscheidung zu kommen. In Dienstbotenangelegenheiten ist in Ländern, wo der Recurszug gegen Verfügungen des Gemeindevorstehers den politischen Behörden übertragen wurde, gegenwärtig das Endresultat für den Dienstherrn, ob er obsiegt oder nicht, immer ein Verlust. Regt nämlich irgend ein Dienstherr beim Gemeindevorsteher gegen seinen Dienstboten ein Verfahren an, von dem vorausgesetzt wird, es sei keine Strafsache damit verbunden, so kann er in besten Fällen von diesem in 2 Wochen eine Entscheidung haben, die Recursfrist an die politische Behörde dauert 2 Wochen, der Dienstbote meldet den Recurs an, die Entscheidung kann vor 2 Wochen nicht erfolgen, neuerliche Recursfrist, Berufung an die Statthalterei; bis

bei dem coulantesten Geschäftsgange eine Entscheidung gefällt wird, vergehen 2 bis 3 Monate und da nirgend, außer in Strafsachen, ausgesprochen ist, daß gegen ein von der Statthalterei bestätigtes Erkenntniß ein weiterer Recurs unzulässig, kann der Dienstgeber auf die Entscheidung vielleicht 6 Monate warten.

Es ist nicht gesagt, daß diese Fälle zum Nachtheile der Betroffenen schon häufig eingetreten sind, aber man sollte für die Zukunft durch Verkürzung des Instanzenzuges schon der Möglichkeit eines solchen Eintretens einen Riegel vorschieben.

Bezüglich der Agenden, welche dem Landeschef und der Statthalterei in erster Instanz zur Entscheidung überlassen sind, wäre eine Aenderung in keiner Weise am Platze, außer solche Verfügungen fielen in die Competenz des Verwaltungsgerichtes. Auch hätte der weitere Instanzenzug an das Ministerium in diesen entweder rein administrativen Agenden oder Verfügungen staatspolizeilicher Natur, wegen der doch in dergleichen wichtigeren Dingen nöthigen Einheit der Administration, seine vollste Berechtigung.

Der nächste Abschnitt wird sich mit den Einrichtungen und Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshofe und Feststellung seiner Competenz beschäftigen und Verfasser muß bei diesem so schwierigen Stoffe die vollste Nachsicht des Lesers erbitten.

IV.

Ueber den im Jahre 1876 zu errichtenden Verwaltungsgerichtshof hat sich bereits eine reichhaltigere Literatur entwickelt, als über irgend eine andere Verwaltungsinstitution, und es hieße Eulen nach Athen tragen, wollte an dieser Stelle sich irgendwie in eine Kritik des hierüber zu erlassenden Gesetzes vertieft werden. Wenn von einer Seite die Mängel des Gesetzes hauptsächlich im Hinblick darauf beleuchtet wurden, daß der neue Gerichtshof bloß cassatorische Entscheidungen in seiner Competenz begreife, und die Frage quid juris? unerhört lasse, so war Lemayr's gediegener Essay in der Grünhut'schen Zeitschrift für Privat- und öffentliches

Recht genügend, um darzuthun, daß bei den bestehenden Verwaltungseinrichtungen die Cassation der Erkenntnisse, welche öffentliches Recht verletzen, die entsprechendste Abhilfe sei.

Doch genug hievon.

Um einen klaren Blick über Competenzen künftiger Verwalwaltungsgerichtshöfe, welche instanzmäßig entscheiden sollen, zu gewinnen, ist es nöthig, vorerst die Grenzen des eigentlichen Verwaltungsrechtes zu ziehen.

Leider ist die Wissenschaft in ihren Untersuchungen über diese Grenzen noch nicht allzuglücklich gewesen, und verschwommen und nicht erschöpfend stellen sich die meisten der bezüglichen Abhandlungen dar.

Die positive Gesetzgebung half sich bei dem Mangel eines Principes durch Aufzählung der einzelnen Verwaltungsrechtsachen, welche sie als solche erkannte und der Competenz der Verwaltungsgerichte überwies. Die Motive des preußischen Gesetzes über die Organisation der Verwaltungsgerichte lassen in richtiger Erkenntniß des Mangels conciser Bestimmungen den Seufzer hören, daß sich die Aussonderung der streitigen Verwaltungssachen meistentheils nicht ohne eine weitgreifende Umformung der gesammten betreffenden Gesetze vornehmen lasse, daß es Aufgabe der künftigen Specialgesetze sein müsse, jene Aussonderungen durchzuführen und mit der erforderlichen Schärfe diejenigen Fragen zu bezeichnen, welche fortan als streitige Verwaltungsrechte zu betrachten seien.

Wenn Bluntschli unter Verwaltungsrecht im engeren Sinne jene öffentlichen Rechte und Pflichten begreift, welche eine relativ selbstständige Gestalt mit Bezug auf einzelne Betheiligte erreicht, und daher als Rechte oder Pflichten einzelner Körperschaften oder Bürger eine ähnliche Consistenz wie Privatrechte erlangt haben, so kann dieß wohl nicht als eine prägnante Definition, sondern nur als eine beiläufige Erläuterung des Begriffes bezeichnet werden. Die Entwicklung des Verwaltungsrechtes befindet sich noch in den Stadien der Kindheit, dessen Rechtsbegriffe weisen keine 2000jährige Geschichte auf, wie die des Civilrechtes, und so sehr

man über die Gegensätze der Rechtspflege und des geltenden formellen Rechtes im Klaren ist, so scheut man es bezüglich der Verwaltungspflege im engeren Sinne, welche ja die Bedingungen der persönlichen Entwicklung des Einzelnen zu gewähren hat, die durch Aufstellung dieser Bedingungen dem Einzelnen, — wenn auch mit Rücksicht auf das öffentliche Interesse — eingeräumten Befugnisse als Rechte zu construiren, gegen deren Anfechtung er sich, geschehe die Anfechtung von welcher Seite immer, in ordentlichem Verfahren wehren, und die Wiederherstellung dieses Rechtes begehren kann.

Wenn in der Gewerbegesetzgebung z. B. das Princip der Arbeitsfreiheit auf dem Gebiete der gewerblichen Bethätigung ausgesprochen ist, so erlangt jeder Staatsbürger ein Recht dazu, unter den administrativen Vorsichten der Anmeldung, dieß oder jenes Gewerbe zu betreiben, und wird diese seine freie gewerbliche Bethätigung von wem immer gehindert, so soll derselbe gegen die Verletzung dieses öffentlichen Rechtes (in Betracht der Person des Einzelnen) die Möglichkeit haben, dieses Recht zu erkämpfen.

Nach meiner Ansicht erscheinen jedoch die gegenwärtigen Erkenntnißbehörden des Staates über solche Rechte nicht zur Entscheidung berufen; sie seien lediglich Partei, welche aus anderen öffentlichen Rücksichten die Einwendung erhebt, daß die Norm des öffentlichen Rechtes im vorliegenden Fall keine Anwendung finden dürfe, und als entscheidende Behörde könnte man sich nur einen völlig unabhängigen Dritten denken. Anders würde sich jedoch das Verhältniß stellen, wenn die Ausübung des Gewerbes nur deswegen untersagt worden wäre, weil lediglich die Anmeldungspflicht bei der politischen Behörde verabsäumt wurde; in diesem Falle wird nicht das Recht an sich aberkannt, sondern nur die Befugniß der Ausübung von gewissen Bedingungen abhängig gemacht. In diesem Beispiele mag der Unterschied zwischen Verwaltungsrechten und Verwaltungssachen vielleicht erkennbar sein.

Aber auch in Privatrechte greift die Administration wesentlich ein. Das ganze Gebiet der Expropriation, so tief einschneidend

für den Einzelnen, soll es bloß obenhin vom Punkte der Zweckmäßigkeit betrachtet und nur verwaltungsmäßig über Rechte — „unveräußerlich und unzerbrechlich wie die Sterne selbst“ — erkannt werden?

Bei den Expropriationen ist die Administrativbehörde, werde die Expropriation zu Gunsten des Staates oder aus öffentlichen Rücksichten für Private begehrt, nur der Anwalt, der aus Salubritätsgründen einen Ausnahmsfall der Unverletzlichkeit des Eigenthums herbeiführen will: soll sie selbst über dieß Begehren zu erkennen haben?

Auch im Wasserrechte, mag man die strömende Welle nach deutschrechtlicher Anschauung als Eigenthum Desjenigen, über dessen liegenden Besitz sie fließt, auffassen, mag man nach römischem Rechte diese Anschauung negiren, treten bei der Benützung der Gerinne Kämpfe bezüglich Auslegung des öffentlichen Rechtes auf, welche nicht bloß durch eine Verfügung — nach meistens formlosem Verfahren — gebannt werden sollten. Kurz, in den meisten unserer Administrativ-Gesetze ziehen sich Verwaltungsrechte wie ein rother Faden durch, unauffällig deshalb, weil bei Abfassung der Bestimmungen zwischen verwaltungsrechtlichen Normen und den verwaltungsmäßigen Beigaben kein Unterschied gemacht wurde.

Das Verwaltungsrecht, ein Zweig des öffentlichen Rechtes, bildet also in seinen Grundsätzen nicht bloß die Schranke der staatlichen Autorität gegenüber dem Einzelwillen, sondern es prägt auch die Grenze der individuellen Freiheit selbst, um den Einzelnen vor Gefährdungen zu schützen und ihm die Bedingungen seiner geistigen und materiellen Entwicklung zu gewähren.

Daß bei dieser Festsetzung des Begriffes die Verwaltungsrechtsnormen einen weiteren Kreis begreifen, als die in den bisherigen Gesetzgebungen als Verwaltungsrechte aufgezählten, ist keine Frage.

Die zweite Erwägung wird sich dahin stellen, ob bei diesen Fragen öffentlichen Rechtes, wo auch die Grenzen der Staats-

omnipotenz unüberschreitbar fixirt werden, zur Rechtsprechung die bisherigen Organe genügen, oder ob man die Entscheidungen anderen zuweisen solle? Ein Blick in die modernen Gesetzgebungen, in die Bücher der Verwaltungsrechtslehrer zeigt uns zur Genüge, daß hier zu Lande die gegenwärtigen Regierungsbehörden als Erkenntnißcollegien, deren Vorstände als Einzelrichter nicht dazu geeignet sind, in Verwaltungsstreiten zu erkennen. Der politische Beamte muß in seiner Stellung persönlich seinem Oberen verantwortlich für alle seine Amtshandlungen erscheinen, ein Einräumen der Ausnahmsstellung eines richterlichen Beamten wäre ein nonsens, indem er in vielen Dingen bloß blinder Vollzieher von Anordnungen sein muß, soll die Staatsmaschine nicht zerfallen. Andererseits wird aber vom Richter in Verwaltungsrechten die vollste Unabhängigkeit gerade der Regierungsgewalt gegenüber gefordert werden müssen, da in Fragen öffentlichen Rechtes die Autorität derselben und der Einzelnwille in Collision kommen.

Daß aber diese zwei Eigenschaften in Einer Stelle sich nicht vereinen lassen, ist wohl sonnenklar.

Es erübrigt also nur, daß die Verwaltungsstreite zur Entscheidung anderen unabhängigen Organen übertragen werden. — Die früher herrschende Meinung war dafür, die Verwaltungsrechtspflege ohne weiteres den Gerichten zu überlassen und der §. 182 der seligen deutschen Reichsverfassung von 1849 weist alle derartigen Streitigkeiten den Gerichten zur Entscheidung zu. Aber bald dämmerten wieder die Ideen einer selbstständigen Verwaltungsrechtspflege und die Motive des Commissionsberichtes der ersten badischen Kammer plaidiren in treffenden Worten hiefür:

„Nur wenn eine besondere Verwaltungspflege besteht, und für ein geregeltes Verfahren gesorgt ist, dürfen wir hoffen, allmälig ein grundsätzlich durchgebildetes Verwaltungsrecht zu erhalten, durch welches eine unberechtigte und gefährliche Willkür der Verwaltung verhindert, die allgemeine Rechtssicherheit erhöht und der Sinn für Gesetzlichkeit und Rechtsordnung auch in der Verwaltung befestigt und gestärkt wird."

Und wie scharf kämpft Meier gegen die einseitige Uebertragung der Verwaltungsjurisdiction auf die Gerichte, indem er anführt, daß die Richter bei der sorgfältigsten und umfassendsten Vorbildung nicht im Stande sind, neben dem Privat- und Strafrecht auch das ganze Gebiet der Verwaltungsgesetzgebung vollständig zu beherrschen, während für die Verwaltungsbehörden die Anwendung derselben in täglicher Uebung Lebensaufgabe ist; ferner bei den meisten Streitfällen, die bei Handhabung der Verwaltung entstehen, nicht nur die Rechtsfrage, sondern auch die Thatfrage streitig anzunehmen sei, und endlich eine omnipotente Controle der Justiz lähmend auf die ganze Verwaltung wirken müsse.

Auch Gneist — wenn er auch gegen die oben angenommenen Collisionsfälle zwischen Staatsautorität und Einzelnwillen aus dem Grunde polemisirt, weil nach ihm alle Verwaltungsjurisdiction des monarchischen Staates auf dem Grundgedanken beruht, daß die Staatsgewalt um ihrer selbst willen eine unparteiische Handhabung ihrer eigenen Gesetze will — verwahrt sich gegen eine Uebertragung der Verwaltungsjurisdiction an die Gerichte, indem es nur hemmend wirken könne, wenn den Verwaltungsdecernenten eine Art juristisches Gewissen in 3 Instanzen nebengeordnet würde. Er jedoch, der Vorkämpfer des Selfgovernment, denkt sich nach englischem Muster daher die Verwaltungsjurisdiction so zu formiren, daß die Verwaltungsstellen mit ihren executiven Functionen zugleich richterliche Functionen übernehmen, und den Parteien durch die persönliche Stellung der verantwortlichen Beamten, deren Ständigkeit, Collegialität und öffentlich mündliche contradictorische Verhandlung die Garantien des Gerichtsverfahrens darbieten, verlangt jedoch, daß diese Verwaltungsstellen aus dem Schooße der Gesellschaft selbst gebildet werden.

Es wäre ein lächerlicher Kampf eines geistigen Pygmäen gegen einen Titanen, wollte ich mich bemühen, einem Gneist gegenüber in die Schranken mit entgegengesetzten Ansichten zu treten, sie seien daher für diesmal mit einer reservatio mentalis nicht widergelegt — aber Eines möge doch nicht übersehen werden:

Gneist setzt, wenn er die Verwaltungsjurisdiction den zur Verwaltung überhaupt berufenen Functionären übertragen will, das Selfgovernment im englischen Sinne durch Ehrenämter voraus, und daß bei uns diese, als auch die Voraussetzungen zu denselben fehlen, wurde schon einmal erhärtet.

Es erübrigt nur, will man überhaupt für die Ausbildung des Verwaltungsrechtes und eine unabhängige Verwaltung besorgt sein, selbstständige Collegien zur Entscheidung streitiger Verwaltungssachen zu bilden.

Nach der ausgesprochenen Anschauung, daß das Verwaltungsrecht einen weit größeren Umfang habe, als bisher die Gesetzgebungen selben zu begrenzen beliebten, wäre die nothwendige Folge, daß mit Einführung von erkennenden Verwaltungsrechts-Instanzen denselben auch principiell, ohne Aufzählung, diese contentiösen Klagssachen überwiesen werden.

Würde diese in thesi ganz begründete Anschauung jedoch plötzlich in praxi durchgeführt, so wären bei unserem so ganz unausgebildeten Verwaltungsrechte, ja noch mehr bei dem fehlenden Bewußtsein für Verwaltungsrecht eine Unzahl von Competenzconflicten provocirt, daß das Reichsgericht vollauf beschäftigt würde. Es solle daher im Beginne genügen, ähnlich der preußischen Kreisordnung einen e n g e r e n R a h m e n zu stecken, jedoch bei neuen Gesetzen fortwährend auf Erweiterung der Grenze, natürlich nur mit Hinzufügung des Dazugehörigen, Bedacht genommen werden.

Was man erzielt, wenn man, ohne sich um gegebene Verhältnisse zu kümmern und ohne Maß zu halten, vorwärts drängt und alle Theorien allsogleich als Nahrung für des Lebens grünen Baum verwenden will, hat man zu deutlich an der Annahme der Principe der freien Gemeinde für Oesterreich gesehen, und so würde es auch gehen, wenn man die Ideale bezüglich der Verwaltungsrechtspflege plötzlich ohne Striche eines kundigen Regisseurs auf die österreichische Völkerbühne werfen wollte. — Wenn die Worte Mephisto's „vom Rechte, was mit uns geboren wird" nicht so recht des Lügengeistes würdig wären, dann vertrügen wir allerdings

so Manches, was uns Naturrechtslehrer zumuthen; so würde aber jedenfalls ein neues allzukühnes Experiment, Abstractes gleich ins Concrete zu übersetzen, mit dem Motto „Vernunft wird Unsinn, Wohlthat, Plage" abzufertigen sein.

Aus diesem Grunde wäre ich auch nicht kühn genug zu befürworten, daß gleich im Amtsbezirke Verwaltungsgerichte in Thätigkeit treten, oder daß der Bezirksrath als Verwaltungsgerichtshof fungiren sollte. Allerdings ist's in Preußen und Baden so, aber ohne irgendwie Verächter der neuen Einrichtungen im deutschen Reiche zu sein, welche für die dortigen Verhältnisse als trefflich anerkannt sind, spreche ich wieder mit dem Refrain des alten Liedes der verschiedenen Entwicklungsstufen der Völker Oesterreichs mich a priori gegen eine derartige Einführung aus — und wollte man aus dieser Rücksicht — nicht ohne alle Begründung, wie oben erwähnt wurde — darauf hinarbeiten, in den verschiedenen Ländern verschiedene Verwaltungsinstitutionen zu organisiren, so hieße dieß um eines kleinen Gutes willen eine Bresche öffnen für Jene, welche so gerne für die historischpolitische Individualität ein Steinchen nach dem anderen erobern möchten. Doch pfui, ein politisch Lied, ein garstig Lied, — um Faust zum drittenmale zu bringen.

Die Verwaltungsrechtsfragen, welche an die Unterbehörden herantreten, mögen daher nicht durch Rechtsspruch, sondern durch Verfügungen gelöst werden, gegen die sich zu beschweren und sich ein Erkenntniß über das, was Rechtens beim Verwaltungsgerichte zu holen, Jedermann, auch den Bezirksbeamten selbst freistehen soll. Durch ein contradictorisches Verfahren bei der Unterbehörde würde nur der Gang der Verhandlung verlangsamt und dieses wäre auch überflüssig, wenn man von dem Principe ausginge, daß in zweiter Instanz auch ein unmittelbares Verfahren Platz greifen solle.

Unnützen Verzögerungen beugt man vor, wenn die Bestimmung der Unterbehörde bloß als ein Mandat erscheint, nach welchem über Anlangen eines Theils erst der eigentliche Proceß beginnt.

Es könnte eingewendet werden, daß die Verfügung der Unterbehörde dann überhaupt sich zwecklos zeige und man die Litiscontestation gleich vor dem Erkenntnißgerichte anbringen solle. Dem stünde jedoch entgegen, daß der Verwaltungsgerichtshof erster Instanz über einen großen Complex von Bezirken gesetzt, sich dann um die Erhebung der That und Rechtsfrage von α bis ω selbst bekümmern müßte, was einen ungleich größeren Aufwand an Zeit bedingen würde. Ferner würde für Verwaltungsrechtsfragen geringerer Bedeutung, welche durch die Verfügung des Bezirksbeamten ohne Beschwerde der Parteien endgiltig gelöst werden könnten, dadurch, daß sie gleich vor das Erkenntnißgericht gebracht würden, ein Kostenaufwand erwachsen und für die Parteien ein Verlust an Zeit sich herausstellen, der sich kaum lohnte und nur die Verwaltungsrechtspflege unpopulär machte.

Der Verwaltungsgerichtshof erster Instanz, welcher also, wie schon erwähnt, seinen Sitz in der Landeshauptstadt oder an dem Sitze der Bezirkshauptleute, welche Statthaltereigeschäfte führen, haben müßte, hätte eine den politischen Landesbehörden beigeordnete Stellung einzunehmen und könnte nur in administrativer Hinsicht dem Ministerium des Innern untergeordnet sein.

Seine Mitglieder wie auch der Vorsitzende würden sämmtlich vom Kaiser ernannt und zwar die Hälfte derselben aus einem Ternavorschlage des Landtages. Dieser Vorschlag brauchte nicht nur Mitglieder des Landtages zu enthalten, jedoch müßte die Wahl auf rechtskundige Männer, welche das passive Wahlrecht zum Landtage besitzen, beschränkt werden. Ferners würde sich der Gerichtshof aus einem richterlichen Beamten, aus mehreren Verwaltungsbeamten zusammensetzen, bei Finanzfragen wäre immer ein Finanzbeamter mit entscheidender Stimme beizuziehen. Auf sämmtliche Mitglieder hätte natürlich das Grundgesetz über die richterliche Gewalt volle Anwendung. Die Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes, mit Ausnahme des Präsidenten, bezögen als solche keinen besonderen Gehalt, sondern den Beamten gebührte der ihrer früheren Stellung, den vom Landtage gewählten eine

aus dem Landesfonde zu leistende Entschädigung, auf welche derselbe nicht verzichten kann. Dem Rufe in den Verwaltungsgerichtshof zu folgen wäre Bürgerpflicht, eine Weigerung müßte mit Geldstrafen zu ahnden sein.

Die Rechtfertigung dieser Aufstellungen mag in Folgendem liegen. Es ist als Grundsatz der Wissenschaft schon früher erläutert worden, daß die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht ein bloßer Controlapparat sein soll, an welchen man sich, nachdem man die Verwaltungsinstanzen durchlaufen hat, wenden soll, um dann wieder, wenn die Gerichte diese Controle bilden würden, einige Instanzen mitzunehmen.

Die Verwaltungsrechtspflege soll durch Personen geübt werden, welche mit den Verwaltungseinrichtungen und den contentiösen Rechtsfragen vertraut sind, und dieß wird gewahrt, wenn man die Mitglieder der Gerichte aus den Kreisen wählt, die sich mit der Verwaltung beschäftigen. Die Zugabe eines von den Regierten gewählten Elementes sichert den Verwaltungsgerichten einen volksthümlichen Boden, bildet einen Schritt zur Einführung der Ehrenämter in der neuen Institution. Daß der Regierung das Recht gewahrt wird, aus einem Vorschlage die geeignetste Auswahl zu treffen, kann nicht als Beschränkung des Principes der freien Wahl aufgefaßt werden, sondern ist eine Bürgschaft für ein einheitliches Zusammenwirken im Gerichtshofe, deshalb nothwendig, um die vielleicht in manchen Landtagen gehegten Pläne, Opponenten um jeden Preis in das Gericht zu bringen und dadurch nur die Wirksamkeit der Institution zu schädigen, zu Schanden zu stellen. In diesem Sinne wäre es vielleicht auch zweckmäßig, die Vorschläge nicht aus dem Plenum, sondern aus den einzelnen Gruppen des Landtages erstatten zu lassen.

Dem Verwaltungsgerichtshofe erster Instanz wäre ein Gerichtshof als Revisionsinstanz überzuordnen, dessen Zusammensetzung dem jetzt einzuführenden Verwaltungsgerichte entsprechen könnte. Der §. 61 des preußischen Gesetzentwurfes betreffend die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreit-

verfahren normirt, daß eine Revision des Urtheiles des Bezirksverwaltungsgerichtes nur in zwei Fällen stattfinden kann:

1. Daß die angefochtene Entscheidung auf der Nichtanwendung oder auf der unrichtigen Anwendung des bestehenden Rechtes, insbesondere auch der von den Behörden erlassenen Verordnungen beruhe;

2. daß das Verfahren an wesentlichen Mängeln leide.

Es scheinen mir diese Bestimmungen sehr feinsinnig erfunden. Einerseits wollte man ein zu langes Hinziehen des Verwaltungsprocesses beseitigen, wenn man ausnahmslos eine dritte Instanz im Wege der Oberappellation erkennen ließe, andererseits wollte man die Nichtigkeitsbeschwerde mit ihren formellen Vorschriften umgehen und durch ein Eingehen in die Proceßsache selbst (§. 67) eine einheitliche Rechtssprechung anbahnen. Der Einfluß der §§. 477—496 des deutschen Entwurfes einer Civilproceßordnung vom Jahre 1872 läßt sich auf vorliegende Bestimmungen nicht verkennen.

In Baden, wo nur zwei Instanzen für Verwaltungsstreite bestehen, ist gegen die Entscheidung des Bezirksrathes sowohl der Recurs, als auch die Nichtigkeitsbeschwerde beim Verwaltungsgerichtshofe möglich. Gegen Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtes ist eine Nichtigkeitsbeschwerde aus Gründen der Incompetenz oder Gewaltsüberschreitung zulässig, hierüber entscheidet aber merkwürdiger Weise das Staatsministerium. Auch eine eigenthümliche Auffassung ist es, daß in den Fällen eines Erkenntnisses des Bezirksrathes über Staatsbürgerrecht, über Verpflichtung der Leistung von Staatsabgaben u. a. m. der Recurs sowohl an das zuständige Ministerium, als an den Verwaltungsgerichtshof gehen kann, und im Falle, als das Ministerium die recurrirte Entscheidung behebt, es nur dem Verwaltungsgerichtshofe, falls dort auch eine Beschwerde eingelangt wäre, diese Entscheidung bekannt zu geben braucht. Hier hat auch wieder die Opportunität dem Principe den Genickfang gegeben!

Es dürfte also auch für unsere Verhältnisse nicht ohne Grund sein, gegen die Erkenntnisse der Verwaltungsgerichtshöfe ein devolutives Rechtsmittel in den Fällen, welche der preußische Entwurf normirt, zu gewähren; suspensive Wirkung sollte dieses Rechtsmittel nur dann haben, wenn binnen einer möglichst kurz zu stellenden Frist die Anmeldung der Revision erfolgt. Der oberste Verwaltungsgerichtshof wird dann vorläufig zu erkennen haben, ob ein Aufschub zu gewähren sei oder nicht. Ein Analogon hat diese Aufstellung in den Bestimmungen des §. 122 der badischen Verordnung über Verwaltungsgerichte und rechtfertigt sich damit, daß im Interesse des schnellen Proceßganges in Verwaltungsrechtssachen nicht ausnahmslos durch Suspension eine Verzögerung der Rechtskraft zu fixiren wäre, insbesondere in Fällen, wo Gefahr am Verzuge sein kann — andererseits es am Besten ist, die Entscheidung der Oberinstanz zu überlassen, ob in gegebenem Falle die Sache einen Aufschub verträgt oder nicht.

Was das Verfahren vor den Gerichten anbelangt, so hieße es über das Ziel schießen, wollte hier sich auf Details eingelassen werden; nur Einzelnes sei hervorgehoben.

Die Fristen des Recurses gegen Verfügungen der Bezirksbehörden seien wegen Coulanz der Entscheidungen kurz. Wird eine Beschwerde angebracht, so stehe es dem Verwaltungsgerichte frei, dieselbe ohne ein Eingehen in die Verhandlung unter Angabe der Gründe abzuweisen. Dadurch können von vornherein zwecklose und muthwillige Einstreuungen beseitigt werden. Gegen derartige Bescheide wäre es jedoch immerhin zweckmäßig, das Rechtsmittel der Vorstellung zu gewähren und um Einleitung des ordentlichen Verfahrens zu bitten.

Nach badischer und preußischer Einführung ist das Verfahren vor dem Gerichtshofe mündlich und sind in Baden Vertreter des Staatsinteresses, in Preußen Staatsanwälte bei der Verhandlung. Die Mündlichkeit des Verfahrens bei Gegenständen von so eminent öffentlichem Interesse ist wohl ein unbedingtes Erforderniß. Die Mündlichkeit und Oeffentlichkeit des Verfahrens kann die Garan-

tien für das rechte Gedeihen und das nöthige Vertrauen in die Verwaltungsrechtspflege geben, insbesondere da sich die der Verhandlung vorausgehenden Erhebungen, allfälliger Schriftenwechsel nicht in die strengen Formen des Civilprocesses werden pressen lassen, sondern erst die Verhandlung selbst die einzelnen Thatfragen in die rechte Beleuchtung setzen wird. Daß natürlich das Gesagte auf die Revisionsinstanz nicht Anwendung findet, bedarf wohl nicht der Erwähnung.

Eine Einwendung, der wir zu begegnen glauben müssen, bezieht sich auf die Kostenfrage. Man wird einwerfen, die Provocation einer Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichte wird den Parteien derartige Summen kosten, daß sie lieber ein Recht aufgeben, als es mit Vermögensaufwand verfolgen werden; dadurch jedoch der Zweck der Verwaltungsrechtspflege, die Volksthümlichkeit derselben illusorisch würde. Ich könnte darauf erwiedern, daß in Wirklichkeit auch im Civilprocesse kaum irgend wer, der das Gefühl des Rechts für sich zu haben glaubt, selbst bei materiellen Opfern vor einer weiteren Verfolgung des Processes zurückbebt, also eine derartige Einstreuung sich durch den psychischen Zustand jedes Streitenden widerlegt; ich will aber sogar zugeben, gesetzt man bürdete der Partei alle Kosten auf, sie sich zu weiterer Verfolgung ihres Rechtes abhalten ließe: wäre es dann nicht Aufgabe des Staates, dem Rechtsuchenden die Kosten zu erleichtern? Die Worte Iherings: „Für einen Staat, der geachtet dastehen will nach Außen, fest und unerschüttert im Innern, gibt es kein kostbareres Gut, das er zu hüten und zu pflegen hat, als das nationale Rechtsgefühl" sollen sie nicht auch auf die öffentliche Rechtspflege in noch eminenterem Sinne Anwendung finden?

Preußen ist noch zu wenig weit gegangen, wenn es die Eingaben bei den Verwaltungsgerichten für stempelfrei erklärt, aber an Kosten ein Pauschquantum fordert, wozu der unterliegende Theil noch die baaren Auslagen und Kosten des gegnerischen Vertreters bestreiten soll. Der Streit ums öffentliche Recht ist von anderen Gesichtspunkten zu beurtheilen, als der Streit ums

Privatrecht, und um muthwilligen Streiten vorzubeugen, genügt es, wenn der unterliegende Theil die baaren Auslagen des obsiegenden Theiles zu bestreiten hat, die Kosten des Verfahrens selbst sollen dem Staatsschatze zur Last fallen.

Es wäre nur noch beizufügen, daß das Reichsgericht ganz gut seine Functionen auch bei Durchführung der neuen Institutionen bewahren könnte, daß zur Lösung von Competenzstreiten es keinerlei gemischten Senates bedürfte, sondern das Reichsgericht selbstständig darüber zu erkennen hätte. Sollten zu häufige Streite bezüglich der Competenz in einzelnen Fragen sich ereignen, so wäre es Sache der Gesetzgebung, sie zu bannen. Daß jedoch die gegenwärtige Function des Reichsgerichtes als Gerichtshof über Beschwerden wegen Verletzung der durch die Verfassung gewährleisteten politischen Rechte eine ungehörige ist und nur ins Gebiet der Verwaltungsrechtspflege fällt, ist keine Frage.

Im Vorliegenden wäre die Skizze, an welche nicht der Maßstab einer wissenschaftlichen Abhandlung gelegt werden möge, erschöpft. —

Mag alles Gesagte als verschwommen und nicht zutreffend bezeichnet werden, nur zwei Dinge sind's, die der Verfasser trotz aller Angriffe zu vertheidigen bereit ist, deren Gutheißung ihn jedoch für eine vernichtende Kritik alles anderen entschädigen würde: Sie sind die derzeitige Entlastung der österreichischen Landgemeinde vom übertragenen und dem größten Theile des selbstständigen Wirkungskreises (wie er gegenwärtig aufgefaßt wird) — Einführung einer geordneten Verwaltungsrechtspflege.

Wer täglich mit ansehen muß, wie die edelsten der politischen Rechte, Freiheit der Entwicklung des Einzelnen, Freiheit der Bestimmung der Gesammtheit, welche man den Landgemeinden gewährte, in ihrer Ausübung nur unsterbliches Gelächter erregen, wenn jene Grundsätze der fortschreitenden staatlichen Entwicklung

nun allenfalls von düsteren Mächten benützt werden, um ihre Marionetten in weiterem Spielraume bewegen zu können — das hehre Palladium aber dadurch zur mißgestalteten Fratze wird: dem schnürt der Unmuth das Herz zusammen, er muß wünschen, daß die Zustände in unserer Gemeinde sich zum Besseren ehestens wenden mögen.

Die Entwicklung und Ausbilduug des Verwaltungsrechts und die unparteiische Rechtssprechung in Verwaltungssachen nach ordentlichem Verfahren, sie sei ebenso das zu erstrebende Ziel der nächsten Zeit.

Nur wenn in dem Säulenbaue unserer Grundrechte dieser neue Pfeiler gesetzt wird, mag der Umbau einer anderen Stütze erfolgen. Oesterreich, dem seine Lenker eine Verfassung gewährten, welche die vieler anderen Staaten an Freisinn überflügelte, sollte es sich in einem so hervorragenden Punkte der Rechtsentwicklung von anderen überholen lassen? Gerade die jüngste Aera hat uns in Justizgesetzen die bedeutungsvollsten Neuerungen gebracht, sollte man im Gebiete der politischen Verwaltung sich keine frischen Lorbeeren brechen wollen?

Doch wie im Eingange gesagt, derartige Reformen, sie sind nicht das Werk von Monden, sondern von Jahrzehnden und seien wir zufrieden, wenn die Anbahnung derselben in Bälde in Aussicht gestellt wird, wenn die verschiedenen gesetzgebenden Körper über die einzelnen Punkte der künftigen Gestaltungen sich bestimmt aussprechen und die höchste Bedeutung auf die Ausbildung des Verwaltungsrechtes legen.

Denn unausweichlich muß die Vervollkommung des öffentlichen Rechtes in seinen durch die veränderten Güterverhältnisse bedingten neuen Bahnen erfolgen; wie die fortschreitende Cultur ein neues Leben und Weben in allen Errungenschaften der Menschheit bewirkt, so fördere sie auch die Entwicklung des Rechtes in dieser neuen Richtung.

Das Wort „es gibt nichts Neues unter der Sonne" ist die Losung des Quietismus; unter den Stürmen unseres Jahrhunderts verflackern viele der Irrlichter, die man bisher als Leitsterne erkennen wollte, nur eine Leuchte wird fortstrahlen in stetig sich mehrender Stärke belebend den staatlichen Organismus, neuschaffend in seinen einzelnen Functionen — es ist die heilige Oriflamme des Rechts!



